Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 251

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 november 2015

Graag willen wij de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor hun inbreng en voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen gaan wij, mede namens de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Economische Zaken, hieronder in. Daarbij is de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

INHOUD

kst-34251-6
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de in haar ogen voornaamste elementen van bestuurskracht uiteen kan zetten, zowel intern als extern, zodat de voorgestelde maatregelen in die context kunnen worden beschouwd.
In de afgelopen decennia heeft een ontwikkeling plaatsgevonden naar meer autonomie en lumpsumbekostiging voor scholen en instellingen. Alle onderwijssectoren kennen nu governancemodellen waarbij de nadruk ligt op de horizontale verantwoording en op het organiseren van *checks and balances*. Een belangrijk kenmerk van goed bestuur is ook een duidelijke (functionele of organieke) scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Deze scheiding is wettelijk verankerd in de onderwijswetten. Voor het funderend onderwijs door de Wet van 4 februari 2010, Stb. 80 (ook wel de Wet goed onderwijs, goed bestuur genoemd), voor het mbo door wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake colleges van bestuur en raden van toezicht (Wet van 12 maart 2009, Stb. 151) en voor het hoger onderwijs door de wet tot wijziging van de WHW inzake versterking besturing (Wet van 4 februari 2010, Stb. 119).

Bestuur en management hebben eigen beleidsruimte om leiding te geven aan de organisatie. Medezeggenschapsorganen moeten op een goede en juiste wijze hierop tegenwicht kunnen bieden, zodat ook de belangen van (ouders van) leerlingen, studenten en personeelsleden voldoende aandacht krijgen in de besluitvorming. Het blijft echter gaan om medezeggenschap: de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid en de daarbij behorende eindverantwoordelijkheid zijn voorbehouden aan het bevoegd gezag en voor zover het bevoegd gezag taken en bevoegdheden heeft overgedragen, aan het management (zie hierover ook Kamerstukken II 2005/06, 30 414, nr. 3, p. 8: de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet medezeggenschap op scholen).
In het verlengde van deze ontwikkeling is ook de medezeggenschap in de verschillende onderwijssectoren in de afgelopen jaren versterkt. In 2007 heeft dit voor het funderend onderwijs geresulteerd in de Wet medezeggenschap op scholen (WMS), als opvolger van de Wet medezeggenschap onderwijs. Voor het mbo is in 2010 de gedeelde medezeggenschap geïntroduceerd: voor de deelnemers is er een deelnemersraad en voor het personeel een ondernemingsraad op grond van de WOR; verder is voor de onderwijskundige zeggenschap van het onderwijzend personeel het professioneel statuut geïntroduceerd. In de genoemde wet tot wijziging van de WHW inzake versterking besturing is de medezeggenschap versterkt, zowel inhoudelijk (meer rechten) als ook in de geschillenprocedure. In dit verband is tevens de keuzemogelijkheid voor gedeelde of voor ongedeelde medezeggenschap in het hoger onderwijs ingevoerd.

Goed bestuur is niet alleen een zaak van wettelijke regels: veel hangt af van de manier waarop instellingen zelf gestalte geven aan de principes van goed bestuur. De verschillende onderwijssectoren hebben in governancecodes uitwerking gegeven aan die.

Dit wetsvoorstel heeft tot doel, de bestuurskracht van instellingen te versterken. Het belangrijkste oogmerk daarvan is, ons onderwijs verder te verbeteren: van goed naar excellent. Het governancemodel werkt nog niet overal naar behoren. Daarvoor moeten de correctiemechanismen beter kunnen werken. Bestuurder, interne toezichthouder en medezeggenschapsorgaan moeten elk zo functioneren dat zij optimaal bijdragen aan het emeenschappelijke doel: binnen de maatschappelijke opdracht die de scholen hebben, het verzorgen van goed onderwijs (en wat het hoger

onderwijs betreft: goed onderzoek). Hierbij is belangrijk dat elke geleding van de school of instelling vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid haar kennis, ervaring en wensen inbrengt. Ook is een heldere verdeling van taken en bevoegdheden noodzakelijk. Het bestuur is verantwoordelijk voor het te voeren beleid, de interne toezichthouder ziet toe op de uitvoering van de werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden van het bestuur. Het medezeggenschapsorgaan heeft tot taak de belangen van onderwijsdeelnemers en personeelsleden te behartigen en heeft in dat kader onder meer instemmings- en adviesrechten ten aanzien van belangrijke voorgenomen besluiten.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe zij aankijkt tegen de opvatting dat er een onderstroom bestaat in het hoger onderwijs die meer eigenaarschap en zeggenschap wil over het onderwijs waarmee zij persoonlijk van doen hebben.
De regering herkent het beeld dat er in het onderwijs een onderstroom bestaat onder studenten, docenten en leraren die meer eigenaarschap en zeggenschap willen over het eigen onderwijs. Dit voorjaar kwam die onderstroom duidelijk aan de oppervlakte in het hoger onderwijs. In de governancebrief van 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33 495, nr. 10) heeft de regering al aandacht besteed aan eigenaarschap en medezeggenschap. Ook in de Strategische Agenda heeft de regering de waarde van goede medezeggenschap benadrukt. Er is behoefte aan een kwaliteitscultuur waarin goed onderwijs centraal staat, waarin docent en student elkaar kennen, zich aan elkaar verbinden en elkaar inspireren en waarin reflectie en tegenspraak gewaardeerd worden. De regering wil hieraan bijdragen door middel van maatregelen zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel en in het accreditatiestelsel. Ze benadrukt ook dat die kwaliteitscultuur een voortdurende dialoog vergt. Inspraak en medezeggenschap zijn daarbij van belang.

De leden van de PvdA fractie vragen de regering of zij kan toelichten waarom zij denkt dat er met de huidige voorstellen wordt voldaan aan de wens tot inspraak, zeggenschap en betrokkenheid.
Goede *checks and balances* houden in dat de werking van verschillende krachten een instelling in balans houdt. Zo ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid, en in die zin de zeggenschap, bij het bevoegd gezag of het college van bestuur. Inspraak en kritisch mee- en tegendenken zijn vooral een rol van de medezeggenschapsorganen en van het interne toezicht, dat kan zijn belegd bij een raad van toezicht. Met dit wetsvoorstel worden onder meer de inspraak van de medezeggenschapsorganen bij bestuursbenoemingen in alle onderwijssectoren en de betrokkenheid van opleidingscommissies in het hoger onderwijs vergroot. De voorstellen staan overigens niet op zichzelf maar zijn een belangrijk onderdeel van het geheel van de regels en andere maatregelen over governance in het onderwijs. Inspraak, zeggenschap en betrokkenheid komen niet alleen tot stand door formele regels vanuit de overheid; de sectoren en instellingen hebben hier bij uitstek ook zelf een rol in. Zowel in de vorm van interne regels als in de vorm van cultuur. Maatwerk binnen de instellingen is nodig om goed bestuur passend vorm te geven. De regering doelt hier bijvoorbeeld op de al bestaande mogelijkheid tot het vormgeven van inspraak, zoals in de vorm van een studentassessor in het hoger onderwijs. Daarnaast hebben de sectoren zelf governancecodes opgesteld waarin afspraken zijn gemaakt over gedragsregels voor professioneel en ethisch verantwoord handelen van bestuurders en interne toezichthouders.

De leden van de SP-fractie willen graag van de regering weten of zij dit een afdoende en volwaardig antwoord vindt op de problemen die de Maagdenhuisbezetters en sympathisanten agendeerden.

De problemen die de Maagdenhuisbezetters en sympathisanten agendeerden, waren niet altijd even eenduidig, maar de regering herkent zorgen over eigenaarschap en focus op kwantitatieve resultaten. Dit wetsvoorstel gaat onder andere over inspraak, betrokkenheid en de wijze van benoemen. Het wetsvoorstel gaat niet over alles wat een rol speelde bij het debat naar aanleiding van de Maagdenhuisbezetting. Het voorstel komt voort uit eerder geformuleerde beleidsvoornemens naar aanleiding van problemen in het hoger onderwijs en in andere onderwijssectoren. Die liggen wel voor een groot deel in lijn met een aantal vragen, voortkomend uit het debat naar aanleiding van de Maagdenhuisbezetting.
Het wetsvoorstel is al met al geen antwoord op alle geagendeerde problemen. Dat kan ook niet: het antwoord kan niet alleen van de wetgever komen. Er moet ook iets veranderen in de cultuur binnen instellingen. De overheid beïnvloedt die cultuur door bepaalde wettelijke maatregelen, maar er moet vooral sprake zijn van een goed gesprek tussen en onder docenten, studenten, leraren, leerlingen, ouders en bestuurders.

Kan de regering aangeven waarom zij denkt met deze wet het doorgeslagen rendementsdenken te doorbreken, zo vragen de leden van de SP-fractie.
In de discussie over het rendementsdenken gaat het om de vraag of de overheid niet teveel stuurt op de cijfers en te weinig oog heeft voor het bevorderen van een kwaliteitscultuur. De regering wil met dit wetsvoorstel op uiteenlopende manieren bijdragen aan een open cultuur die gericht is op het verzorgen van goed onderwijs. Zo brengt deze wet de opleidingscommissies beter in positie door hun taak primair te richten op kwaliteit van de opleidingen. Ook de inspraak die studenten en docenten met deze wet krijgen bij de benoeming van bestuurders draagt bij aan een kwaliteitscultuur waarin studenten, docenten en bestuurders samen een open gesprek voeren over de kwaliteit van het onderwijs. Verder wordt ook op andere manieren daaraan bijgedragen, zoals door het accreditatiestelsel in het hoger onderwijs, de vernieuwing van het inspectietoezicht en het versterken van de medezeggenschap in het funderend onderwijs.

Verwacht de regering dat de Maagdenhuisbezetters en andere sympathisanten tevreden zijn met deze voorstellen en waarop is die verwachting gebaseerd, zo vragen de leden van de SP-fractie.
Dit wetsvoorstel is niet zozeer bedoeld om bezetters van het Maagdenhuis tevreden te stellen als wel om de (interne) bestuurskracht binnen alle onderwijsinstellingen, van primair onderwijs tot en met hoger onderwijs, te versterken. Onderdeel daarvan is ook dat de medezeggenschapsorganen en opleidingscommissies een belangrijker rol krijgen. Dit komt tegemoet aan de roep om meer inspraak voor studenten en docenten. Met dit wetsvoorstel zullen niet al hun zorgen zijn weggenomen, want een evenwichtige bestuurskracht vergt een sterke cultuur waar het goede gesprek tussen alle betrokken een belangrijk onderdeel van uitmaakt.

Waarom laat de regering elke kans lopen om iets te doen aan oppermachtige bestuurders die grossieren in dure vastgoedprojecten terwijl de kwaliteit van het onderwijs verschraalt, zo vragen de leden van de SP-fractie?
Het governancemodel van onderwijsinstellingen is zo vormgegeven dat interne *checks and balances* zoals intern toezicht en medezeggenschap tegenkracht bieden aan bestuurders. Tegelijkertijd is adequate huisvesting van groot belang voor het kunnen verzorgen van kwalitatief goed onderwijs. Een keuze voor uitgaven aan huisvesting mag er natuurlijk niet toe leiden dat de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs onder druk komen te staan of zelfs in gevaar komen. Naar aanleiding van de casus Amarantis zijn verschillende maatregelen genomen om kwaliteit en

continuïteit beter te borgen, waarmee is voorkomen dat de kwaliteit van het onderwijs verschraalt. Zo heeft de regering de governance zowel in formele zin (wet- en regelgeving) als in meer informele zin (moreel appel) aangescherpt met onder andere de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing wegens wanbeheer en de door introductie van «early warning»- instrumenten zoals de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag van de instellingen. Als gevolg van de casus ROC Leiden heeft de regering de commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden, onder voorzitterschap van prof. dr. P.L. Meurs, in het leven geroepen om te bezien hoe de huisvestingsbeslissingen tot stand zijn gekomen, onderzoek te doen naar mogelijke verbeteringen in het toezichtskader, naar de werkwijze van de inspectie en naar de mogelijkheden voor de inrichting van een expertise-centrum waar bestuurders en/of toezichthouders van onderwijs-instellingen hun nieuwbouwplannen kunnen laten toetsen door onafhankelijke experts. De commissie is tevens verzocht de motie van het lid Jasper van Dijk (Kamerstukken II 2014/15, 33 495, nr. 75) over het in kaart brengen van verschillende opties om vastgoed en onderwijs beter van elkaar te scheiden, te betrekken bij het onderzoek en om expliciet aandacht te geven aan de versterking van de rol van medezeggenschap bij besluiten over investeringen ten aanzien van de huisvesting. Het rapport van de commissie zal rond 1 december worden uitgebracht.

Wat vindt de regering ervan dat studenten en docenten de plannen «een gemiste kans» noemen, zo vragen de leden van de SP-fractie.
Tijdens de hoorzitting op 1 oktober jl. gaven naar de regering heeft begrepen, studenten aan dat ze graag meer maatregelen hadden gezien op het gebied van inspraak van studenten en professionalisering van de medezeggenschap. Daarbij gaven ze echter ook te kennen dat veel zaken als facilitering en scholing op zich al goed geregeld zijn in de wet, maar dat de uitvoering daarvan soms te wensen over laat. Daarbij stelden de studenten zelf ook dat de cultuur verbeterd moet worden. Zij vroegen welke verantwoordelijkheid er voor zo'n cultuurverbetering bij de wetgever ligt en welke bij de instelling. De regering is van mening dat het versterken van de cultuur een gedeelde verantwoordelijkheid is en dat de wetgever daar dus een belangrijke rol bij speelt. Dit naast de ruimte die instellingen en de studenten en docenten in het kader van de medezeggenschap. In een goede medezeggenschapscultuur is er zowel een rol voor de overheid als voor het gehele onderwijsveld (docenten, studenten, bestuurders, sector).

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering denkt dat met deze halfslachtige maatregelen het «old boys network» kan worden doorbroken?
De regering neemt nadrukkelijk afstand van de kwalificatie «halfslachtig». Vast staat dat bestuurders moeten worden benoemd op basis van deskundigheid en niet op basis van een *«old boys network»*. Ook is het voor een goed functionerende instelling belangrijk dat bestuurders voldoende draagvlak hebben bij de instellingsgemeenschap. Daarom krijgen de medezeggenschapsorganen met dit wetsvoorstel zowel adviesrecht over vaststelling van het profiel op basis waarvan bestuurders worden geselecteerd, als over de benoeming van de bestuurders. Deze maatregelen dragen niet alleen bij aan het draagvlak, maar ook aan een open en transparante benoemingsprocedure. Het wordt voor derden immers inzichtelijk op basis waarvan bestuurders worden benoemd: deskundigheid, bijvoorbeeld op terreinen van financiën, onderwijskundige kennis of leiderschap. Behalve kwaliteit wordt hiermee ook diversiteit bevorderd.
Onderwijsinstellingen zullen meer dan nu het geval is samen met de onderwijsgemeenschap een expliciete visie moeten ontwikkelen op de kwaliteit van bestuur. Daarnaast zijn er nog andere manieren waarop de

onderwijsgemeenschap betrokken kan worden bij bestuursbenoemingen. Hierbij is maatwerk geboden.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering wel op zoek is naar draagvlak bij studenten en docenten voor haar beleid, of doelbewust aankoerst op een frontale aanvaring met studenten, docenten, hoogleraren en andere betrokkenen.
Tijdens de rondgang langs hogescholen en universiteiten is er met vele honderden studenten en docenten gesproken. Hun signalen zijn verwerkt in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en in de brief over de contouren van het accreditatiestelsel. De regering probeert op deze wijze de inbreng van alle betrokkenen mee te nemen. Het gaat hier om de onderwijsgemeenschap, waarvan de kern wordt gevormd door studenten en docenten. Als onderdeel van goede *checks and balances* spelen naast de medezeggenschapsorganen, ook de raad van toezicht en het college van bestuur een belangrijke rol. Zij samen vormen krachten die de universiteit in evenwicht moeten houden, elk vanuit een eigen verantwoordelijkheid.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het eens is met hun interpretatie dat de regering de onderwijswereld een fopspeen aanbiedt.
Met de agenda versterking bestuurskracht die in 2013 van start is gegaan en de daarin aangekondigde maatregelen (brief 19 april 2013)[1] is, ook tijdens het debat in uw Kamer, vastgesteld dat het geheel van maatregelen eraan bijdraagt om het huidige governance-model in het onderwijs te versterken. Een aantal maatregelen vereist aanpassing van wet- en regelgeving. Daarin voorziet dit wetsvoorstel.

In hoeverre deelt de regering de opvatting van de voorzitter van de VSNU dat een universiteit geen democratie is, vragen de leden van de SP-fractie.
Tijdens de hoorzitting op 1 oktober jl. werd, naar de regering heeft begrepen, door een Kamerlid, in reactie op de bezwaren van de voorzitter van de VSNU om de medezeggenschapsorganen meer instemmingsrecht te geven, een parallel getrokken met de relatie tussen het parlement en de regering. Gevraagd werd of de voorzitter van de VSNU zich kon voorstellen dat hij dezelfde standpunten in zou nemen ten aanzien van de relatie tussen het parlement en de regering. In antwoord daarop werd gereageerd met de opmerking: «Een universiteit is geen democratie», omdat de voorzitter van oordeel was dat deze parallel onjuist is. Een universiteit is een organisatie met een specifieke taak, namelijk het verzorgen van goed onderwijs en goed onderzoek, waarvoor de rollen en bevoegdheden in de wet zijn vastgelegd. Dat laat onverlet dat ook bij een universiteit democratische spelregels gelden (bij voorbeeld via de medezeggenschap). Zowel de medewerkers als de studenten proberen binnen dat kader tot zo goed mogelijk onderwijs en onderzoek te komen. De verantwoordelijkheid en de medezeggenschap behoren daarvoor zo diep mogelijk in de organisatie te liggen. De regering deelt deze opvatting.

De leden van de SP-fractie wijzen op het rapport «Autonomie verplicht[2]» waaruit blijkt dat met name bestuurders maar ook interne toezichthouders tekort schoten in hun functioneren en onvoldoende verantwoordelijkheid namen. Zij vragen of daarmee het falen van de Raden van Toezicht zichtbaar is gemaakt.
De regering wijst erop dat het in het rapport «Autonomie verplicht» gaat om het falen van de raad van toezicht van één onderwijsinstelling, namelijk de Amarantis onderwijsgroep. Het gaat te ver om op basis van dit incidentele geval de conclusie te trekken dat hiermee het falen van alle

[1] Kamerstukken II 2012/13, 33 495, nr. 10
[2] Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13 33 495, nr. 1

raden van toezicht zichtbaar is gemaakt. Er zijn uiteraard vele Raden van Toezicht die prima functioneren. Maar elk incident is er één te veel. In de memorie van toelichting wordt geconstateerd (pag. 4) dat er lacunes zijn in bevoegdheden en plichten. Het wetsvoorstel treft daarvoor voorzieningen, onder andere door maatregelen om het interne toezicht beter toe te rusten. Hiermee worden de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs beter geborgd.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is om een einde te maken aan het bestuursmodel met Raden van Toezicht in het (basis)onderwijs en daarmee de taken van de Raad van Toezicht over te hevelen naar de medezeggenschapsraad.
De regering is geen voorstander van het voorstel om bij scholen of onderwijsinstellingen de raad van toezicht (of beter: de functie van interne toezichthouder) af te schaffen. De interne toezichthouder houdt, met het oog op de (maatschappelijke) opdracht, toezicht op de uitoefening van werkzaamheden en uitoefening van bevoegdheden van het bestuur. Om dit goed te kunnen doen is het van belang dat het interne toezicht wordt uitgevoerd door personen die de toezichthoudende rol goed kunnen uitoefenen en een brede kennis en ervaring meebrengen die zij in de maatschappij hebben opgedaan.
De medezeggenschapsorganen hebben echter een hele andere rol. Zij zijn belangenbehartiger van onderwijsdeelnemers en personeelsleden en hebben vanuit die rol een horizontale verantwoordelijkheid. De medezeggenschapsorganen moeten de ruimte hebben om vanuit die rol mee te denken en tegenkracht te bieden. Door die twee taken samen te voegen en bij één orgaan te beleggen, zou een belangrijk onderdeel van de *checks and balances* binnen een instelling verloren gaan. Daarom kunnen de taken van de raad van toezicht niet worden overgeheveld naar de medezeggenschapsorganen.

De leden van de SGP-fractie vragen of het onophoudelijk wijzigen van wetgeving bevorderlijk is voor een klimaat waarin bestuur, toezicht en medezeggenschap van onderwijstellingen zich stabiel kunnen ontwikkelen. Zij zijn bezorgd over de verdere inkapseling van de privaatrechtelijke sfeer door de overheid, die volgens hen averechts kan uitpakken, en vragen in hoeverre de regering het risico onderkent dat een verdere formalisering van de verhoudingen binnen rechtspersonen in wettelijke regels ook een belemmering kan zijn voor vernieuwing en flexibiliteit.
Het wetsvoorstel staat niet in de weg aan een stabiele ontwikkeling van goed onderwijsbestuur. De voorstellen geven die ontwikkeling juist meer context en richting, door de beoogde werking van de «*checks and balances*» beter mogelijk te maken.
De vrijheid om rechtspersonen op te richten en de mogelijkheden en voorwaarden om toe te treden tot het onderwijsstelsel worden door het wetsvoorstel niet geraakt. De regering deelt niet de opvatting dat het wetsvoorstel de verhoudingen binnen rechtspersonen «verder formaliseert». Eerder is het zo dat het voorstel relevante rechten toekent waardoor posities van stakeholders worden verstevigd en verduidelijkt ten opzichte van het algemene privaatrecht, voor zover de specifieke situatie in de onderwijssector dat vereist. Dit alles heeft vooral een inhoudelijke betekenis, niet een formele: de maatregelen versterken de bestuurskracht van instellingen en die grotere bestuurskracht is op haar beurt goed voor het onderwijs. Daarmee wordt door de regering invulling gegeven aan haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor het onderwijs.
Met dit wetsvoorstel wordt de positie van de diverse organen, die een rol spelen binnen het besturingsmodel, versterkt waardoor juist ruimte ontstaat voor vernieuwingsinitiatieven en flexibiliteit vanuit alle betrokken stakeholders.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom bij de contactmomenten tussen Raad van Toezicht en medezeggenschap uitgegaan wordt van kwantitatieve normen in plaats van kwalitatieve normen.
Door het opnemen van een kwantitatieve norm wordt bereikt dat het overleg tussen raden van toezicht en medezeggenschapsorganen daadwerkelijk plaatsvindt. Dit is een voorwaarde voor een kwalitatief gesprek, dat nog niet altijd vanzelfsprekend is en daarom een impuls verdient. Er is bewust voor gekozen om de inhoud van het contact open te laten en door partijen naar eigen inzicht, al naar gelang de actualiteit, te laten invullen. Daarbij is het belangrijk dat de medezeggenschapsorganen professioneler worden om het goede gesprek te voeren en om hun rol beter op te kunnen pakken. De regering stimuleert dit in het funderend onderwijs via het project Versterking medezeggenschap. Daarnaast regelt dit wetsvoorstel voor het funderend onderwijs dat de medezeggenschapsorganen beter toegang hebben tot faciliteiten die deze professionalisering ondersteunen, zoals een rechtstreekse aanspraak op de vergoeding van scholingskosten en kosten van rechtsbijstand bij een geschil. Van de raden van toezicht verwacht de regering eveneens een professionele inzet op dit vlak en ook voor leden van raden van toezicht bestaan er scholingsmogelijkheden. Deze vormgeving sluit ook aan op de wijze waarop het in het middelbaar en hoger onderwijs is geregeld.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij ook vindt dat de ontwikkelingen m.b.t. schaalvergroting van onderwijsinstellingen en daarmee de afstand tussen bestuur en werkvloer vergroot wordt en daarom moet worden teruggedraaid.
Scholen en instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij de kwaliteit van het onderwijs en daarbij de betrokkenheid van personeelsleden, leerlingen en studenten het beste kunnen realiseren en borgen. Het kan zijn dat bij de afwegingen daarover wordt besloten tot schaalvergroting van de onderwijsinstelling. Maar ook het tegenovergestelde kan zich voordoen. In beide gevallen geldt dat daarvoor een zorgvuldige procedure moet worden doorlopen. In de onderwijswetten zijn daarvoor regels gegeven. Wel is het zo dat naarmate de school of onderwijsinstelling een grotere omvang heeft, er meer aandacht moet zijn voor de governance, juist om te voorkomen dat de afstand tussen het bestuur en de werkvloer te groot wordt. De regering verwacht dat ook binnen de grote instellingen vorm wordt gegeven aan kleinschalig en herkenbaar onderwijs.
Met de wet tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs (fusietoets in het onderwijs; Wet van 27 januari 2011, Stb. 95) is voor alle sectoren een instemmingsrecht van de medezeggenschapsorganen op (een) voorgenomen fusie(s) geregeld.

De leden van de D66-fractie concluderen dat de aanleiding van dit wetsvoorstel negatief geformuleerd is vanuit een aantal incidenten. Is de regering het met deze leden eens dat er ook positieve aanleidingen zijn voor de versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen zoals de overtuiging dat meer rechten leiden tot meer betrokkenheid en draagvlak en daarmee tot een betere kwaliteit onderwijs, zo vragen deze leden.
De regering is het met de leden eens dat meer betrokkenheid en draagvlak kunnen leiden tot beter onderwijs en dat dit het uiteindelijke doel is achter de maatregelen in het wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de noodzaak nieuwe regelgeving te introduceren om het doel van een andere bestuurscultuur te bereiken.

Het rapport «Een lastig gesprek» van de Commissie Behoorlijk bestuur uit 2013 betoogt dat zowel de structuur als de cultuur bij onderwijsinstellingen op orde moeten zijn.[3] Met het wetsvoorstel wil de regering de diverse krachten binnen de *checks and balances* beter laten werken in de governancestructuur. Aanvullend daarop is het inderdaad belangrijk dat er een open bestuurscultuur bestaat waarbinnen ook het «lastige gesprek» gevoerd kan worden. Een dergelijke cultuur is niet af te dwingen met regelgeving, maar de maatregelen in dit wetsvoorstel dragen wel bij aan een betere positionering van partijen en aan bewustwording van hun rol en positie binnen het governancemodel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering van mening is dat de «op het morele kompas georiënteerde bestuurscultuur» ontbreekt bij veel instellingen.
In een aantal gevallen is het morele kompas bij bestuurders en interne toezichthouders inderdaad afwezig gebleken. Dit was voldoende aanleiding om hier aandacht voor te vragen in bijvoorbeeld de governancecodes van de verschillende onderwijssectoren en in bestuursgesprekken met leden van colleges van bestuur en interne toezichthouders. Een goede bestuurscultuur blijft van groot belang voor goed bestuur en toezicht en daarmee voor de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs op een onderwijsinstelling.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de regering nu al met een breed pakket aan nieuwe regelgeving komt, terwijl het governancemodel in de huidige vorm pas kortgeleden is ingevoerd. De leden vragen tevens waarom nieuwe regelgeving voor «goed bestuur» nodig is, terwijl de wet «Goed onderwijs, goed bestuur» pas enkele jaren van kracht is.
In de brief van 19 april 2013 is aangegeven dat ook uit internationaal onderzoek blijkt dat de keuze voor systeemsturing als besturingsmodel in het onderwijs een goede keuze is[4], maar dat de uitvoering beter kan en dat daarvoor maatregelen nodig zijn. Deze maatregelen zijn in de Agenda versterking bestuurskracht opgenomen. Voor een aantal maatregelen is wetswijziging nodig, die in het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen. Dit wetsvoorstel regelt daarnaast ook een aantal wijzigingen in de medezeggenschapsvoorschriften in reactie op de motie van het lid Van Dijk c.s. (Kamerstukken II 2012/13, 33 495, nr. 17). Het wetsvoorstel bevat in dit kader voorschriften over de positie van de medezeggenschap, de relatie tussen medezeggenschapsorganen en intern toezicht en de relatie tussen intern toezicht en extern toezicht. Dit zijn andere zaken dan de aanwijzingsbevoegdheid en de scheiding bestuur–intern toezicht die voor het primair en voortgezet onderwijs zijn geregeld in de wet «Goed onderwijs, goed bestuur» (Wet van 4 februari 2010, Stb. 80), die op 1 augustus 2010 in werking is getreden.
De regering wijst er verder op dat die wet niet geldt voor het mbo en het hoger onderwijs. Voor deze sectoren waren de governancemodellen al eerder in de onderwijswetten uitgewerkt. Het huidige wetsvoorstel is daarmee breder dan de Wet «Goed onderwijs, goed bestuur».

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen vervolgens of deze nieuwe wet niet wijst op een gebrek aan vertrouwen in het onderwijs en het doorvoeren van het nieuwe governancemodel.
De regering heeft wel degelijk vertrouwen in het huidige onderwijsstelsel. Het wetsvoorstel verstevigt de positie van de medezeggenschap en intern toezicht in het governancemodel. De maatregelen maken derhalve onderdeel uit van het model van systeemsturing en zijn juist gericht op

[3] Kamerstukken 2013/14, 28 479, nr. 69.
[4] Kamerstukken 2012/13, 33 495, nr. 10

verdere ondersteuning en aanvulling van de huidige vormgeving van bestuur in het onderwijs.

De leden van de SGP-fractie vragen een uiteenzetting van de regering over het feit dat de Inspectie van het Onderwijs bij verschillende misstanden vroegtijdig op de hoogte en betrokken is geweest zonder dat dit heeft kunnen leiden tot verbetering van de betreffende instellingen. Dezelfde leden vragen in hoeverre het reëel is om te veronderstellen dat de voorgestelde meldplicht in de situaties die zij noemen, soelaas biedt. De inspectie probeert, middels het maken van verbeterafspraken met het bestuur, het bestuur te bewegen tot verbetering van de betreffende instelling. De mate waarin en de wijze waarop die verbeterafspraken worden nagekomen, zijn echter in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van het bestuur. De inspectie kan immers niet op de stoel van het bestuur plaatsnemen. Uiteenlopende factoren zijn van invloed op de vraag hoe het komt dat een bestuur niet in staat is om tot verbetering van de onderwijsinstelling te komen. Het ontbreken van benodigde ervaring, deskundigheid en een gebrek aan financiële middelen om bij te kunnen sturen, is daar een voorbeeld van. Wanneer er sprake is van een misstand, kan een eventueel faillissement, ondanks de inspanningen van de inspectie, dan ook niet bij voorbaat worden uitgesloten.

De meldingsplicht biedt niet een oplossing voor alle mogelijke problemen en ook vroegtijdig betrekken van de inspectie wil niet zeggen dat daarmee de problematiek van tafel is. Ook in de gevallen die de leden noemen, valt achteraf niet met zekerheid vast te stellen of een meldingsplicht soelaas zou hebben geboden. Het is mogelijk dat door een melding de externe toezichtshouder zich eerder op de zaak kan oriënteren en daardoor later, als optreden vereist is, sneller en daardoor effectiever kan reageren. Bij het oplossen van problemen is het verlopen van de tijd vaak een belangrijke factor. Niet bestreden structurele problemen kunnen verergeren door tijdsverloop en kan soms zelfs het aantal mogelijke oplossingen doen afnemen. In elk geval neemt de regering afstand van de opvatting dat op voorhand vast zou staan dat een melding de incidenten niet had voorkomen en dus niets toe zou voegen, of van de gedachte dat een meldingsplicht op voorhand al contraproductief zou zijn. Het beeld is genuanceerder. Alleen al het te verwachten effect van meer transparantie in het toezicht en van een grotere alertheid van toezichthouders op risico's en wantoestanden – vanuit de wetenschap dat men mede een publiek belang dient – en belangrijke ontwikkelingen *moet* melden, kan invloed hebben op het tijdig in beeld krijgen van risicovolle ontwikkelingen en op de cultuur binnen de instelling op het vlak van *bestuur* en intern toezicht.

De leden van de SGP-fractie vragen of de opmerking van de regering in het nader rapport dat de inspectie niet de verantwoordelijkheid heeft om belangen van instellingen voorop te stellen (p. 12) een impliciete erkenning is dat van de voorgestelde meldplicht geen nut verwacht kan worden in het kader van de verbetering van instellingen, zoals is gebleken in de eerdergenoemde situaties.
Het nader rapport verklaart de belangen van instellingen en de verbetering van instellingen niet tot irrelevant, maar geeft aan dat het bij het overheidstoezicht primair gaat om borging van het belang van goed onderwijs en van de onderwijscontinuïteit. Dit publieke belang en het instellingsbelang zijn met elkaar verweven, omdat een goed functionerende instelling het voertuig is voor goed onderwijs. Daarom zal de meldingsplicht ook nut kunnen hebben voor verbetering van instellingen.

2. De huidige medezeggenschapsstelsels van de onderwijswetten

Op welke manier kan de regering de kwaliteitsrol van opleidingscommissies concreter maken als de bevoegdheden van die commissies niet beperkt in de wet worden vastgelegd, zo vragen de leden van de VVD-fractie.
De in dit wetsvoorstel voorgestelde versterking van de positie van opleidingscommissies betekent dat zij een nog grotere rol gaan spelen in de interne kwaliteitszorg. Dat krijgt ook vorm in de voorstellen rondom het accreditatiestelsel waarbij de opleidingscommissies de uitkomsten van opleidingsevaluaties bespreken en de studenten een eigenstandig hoofdstuk schrijven voor de kritische reflectie. Daarnaast beziet de regering hoe de opleidingscommissie de kwaliteitscultuur verder kan stimuleren door deze commissie in het kader van adviseren over de kwaliteit van het onderwijs jaarlijks een oordeel over de opleiding uit te laten brengen. Omdat de regering een breder beeld wil hebben van de manier waarop de taak van de opleidingscommissies in de huidige praktijk wordt vormgegeven, doet de Inspectie van het Onderwijs in 2016 onderzoek naar het functioneren van opleidingscommissies. Dit zou kunnen leiden tot uitwisseling van *best-practices* en suggesties voor verbetering van de facilitering van de opleidingscommissies. De vormgeving van het onderzoek wordt afgestemd met instellingen en studenten. De regering zal het resultaat delen met de Kamer.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de samenstelling van de opleidingscommissies wettelijk kan vastleggen zoals dat voor examencommissies het geval is.
In de artikelen 9,18, 10.3c en 11.11 van de WHW is de samenstelling vastgelegd van de opleidingscommissie. De precieze samenstelling wordt geregeld in het faculteitsreglement (universiteiten) en bestuursreglement (hogescholen). De medezeggenschapsorganen hebben instemmingsrecht voor deze reglementen. De opleidingscommissie bestaat in ieder geval voor de helft uit studenten van de desbetreffende opleiding. Daarnaast maken uiteraard docenten deel uit van de opleidingscommissie. Hierdoor bestaat de opleidingscommissie uit ervaringsdeskundigen die bij uitstek kunnen adviseren over de kwaliteit van het onderwijs. Voor de examencommissie is het van belang dat de leden op objectieve wijze kunnen vaststellen of een student aan de voorwaarden in de onderwijs- en examenregeling voldoet. Daarom is voor die commissie vastgelegd dat ten minste één docent van de betreffende opleiding en een extern lid zitting hebben in de examencommissie. Voor beide commissies geldt dat het om deskundigen gaat, bij de één op het gebied van de betreffende opleiding, bij de ander op het gebied van examenkwaliteit. De regering acht het denkbaar om de analogie tussen beide commissies verder te verkennen om te zoeken naar mogelijkheden om de opleidingscommissie onafhankelijk te kunnen laten opereren.

Heeft de regering een helder beeld van het functioneren van opleidingscommissies. Zo nee, waarom niet en hoe gaat de regering dit verhelpen. Zo ja, kan de regering dit delen met de Kamer, zo vragen de leden van de VVD-fractie.
In antwoord op hierboven vermelde eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie is aangegeven dat hoewel het beeld dat de positie van de opleidingscommissies versterkt moet worden breed leeft, de regering een breder beeld wil hebben van de manier waarop de taak van de opleidingscommissies in de huidige praktijk wordt vormgegeven. Daarom doet de Inspectie van het Onderwijs in 2016 onderzoek naar het functioneren van opleidingscommissies. Mogelijk leveren de veldorganisaties die de medezeggenschapsmonitor uitvoeren, hier ook een bijdrage aan. De regering zal het resultaat delen met de Kamer.

De leden van de VVD-fractie willen weten wat in de ogen van de regering een goed functionerende opleidingscommissie is.
De opleidingscommissie is een belangrijke vorm van inspraak en een cruciaal onderdeel van de *checks and balances* binnen een universiteit of hogeschool. De opleidingscommissie is een commissie van deskundigen waarin studenten en docenten van de desbetreffende opleiding met elkaar en met de opleidingsbestuurders in gesprek gaan en adviseren over (de kwaliteit van) het onderwijs. Daarmee speelt de opleidingscommissie ook een belangrijke rol in de interne kwaliteitszorg. De opleidingscommissie is het orgaan dat dicht op het onderwijs zit en kan daarom als geen ander adviseren over de kwaliteit van een opleiding. In het licht daarvan adviseert de opleidingscommissie onder andere over de (uitvoering van de) onderwijs- en examenregeling.

De leden van de VVD-fractie vragen of er ontwikkelingen zijn met betrekking tot nieuwe vormen van participatie door belanghebbenden binnen scholen en instellingen, constaterend dat er voor de huidige medezeggenschap een gebrek aan animo is en daarmee ook maar een klein deel van de belanghebbenden in een instelling worden vertegenwoordigd.
In 2012 is de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) geëvalueerd.[5] De evaluaties laten over het algemeen een positief beeld zien van de medezeggenschap, maar verdere verbetering in de uitvoering is nodig. Voorstellen die vanuit het veld (VO-raad, PO-raad, AVS, AOb, CNV-O, FvOv, LAKS, Ouders & Onderwijs, en VOO. AOb) naar boven kwamen om de uitvoering van de WMS te verbeteren, worden nu in het project Versterking Medezeggenschap met deze partijen nader vormgegeven. Binnen het project wordt individuele ondersteuning verleend aan scholen, besturen en medezeggenschapsraden om het proces van medezeggenschap verder te versterken. Hiermee wordt ook de aandacht voor medezeggenschap en daarmee de animo versterkt.
Uiteraard staat het iedereen vrij om nieuwe vormen van participatie te ontwikkelen. Zo zijn er scholen die een «vaderraad» opzetten om de betrokkenheid van vaders te vergroten. Dergelijke initiatieven zijn echter wel altijd aanvullend op de medezeggenschapsraad.
In 2013 is de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in het kader van de vormgeving van de versterking van bestuurskracht geëvalueerd (Kamerstukken II 2013/14, 33 824, nr. 1).

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe hoog de lat ligt waar het betreft het voldoen door de examencommissies aan alle kerntaken. Voor de regering ligt de lat hoog. Alle examencommissies moeten de kwaliteit van de toetsing borgen. Dat tien procent van alle examencommissies alle kerntaken vervult, behoeft nuancering. Als niet alle kerntaken worden vervuld, betekent dat nog niet dat de examencommissie haar borgingstaak tekort doet. Bij vrijwel alle examencommissies is de borging van de kwaliteit van de toetsing op orde ook al worden niet alle kerntaken vervuld. Zo zijn er examencommissies die geen richtlijnen geven voor de constructie van tentamens, maar alle tentamens checken voordat zij worden afgenomen, om zo conform de wettelijke verplichting de kwaliteit van de tentamens te borgen.
De regering wil dat bij alle instellingen de kwaliteit van de toetsing is geborgd.

De inspectie heeft het rapport «Verdere versterking» uitgebracht.[6] Dit rapport geeft een goed beeld van de huidige stand van zaken van het functioneren van de examencommissies en bevat bovendien aanbeve-

[5] Kamerstukken II 2011/12, 33 223, nr. 1
[6] Kamerstukken II 2014/15, 31 288, nr. 434

lingen voor verbetering. In het rapport noemt de Inspectie *good practices* bij met name genoemde instellingen om de onderlinge uitwisseling te bevorderen. Zoals aangekondigd in het rapport heeft op 20 mei 2015 een door de inspectie georganiseerde conferentie over het functioneren van de examencommissies plaatsgevonden. Er konden workshops met verschillende thema's worden bijgewoond. De conferentie is door instellingen goed bezocht. Na de conferentie is door de inspectie een e-magazine gemaakt, een naslagwerk van wat in de verschillende workshops is gewisseld. De inspectie heeft zich hiermee in hoge mate ingespannen om de instellingen en examencommissie op weg te helpen bij de verdere versterking van examencommissies. De verantwoordelijkheid voor het verdere ontwikkelproces van de examencommissies berust bij de instellingen. De instellingsbesturen zullen de examencommissies in staat moeten stellen om hun taak professioneel en onafhankelijk uit te voeren en het is aan de examencommissies zelf om de uitvoering van hun taken te vervolmaken. De onderwijskoepels vervullen daarbij een ondersteunende rol. De Vereniging Hogescholen heeft op 20 mei jl. een geactualiseerde versie van de Handreiking Examencommissies gepubliceerd.[7] De NRTO heeft haar servicedocument voor zijn leden aangepast en de VSNU bereidt voor 2016 een conferentie over de versterking van de examencommissie in het wetenschappelijk onderwijs voor. Over een paar jaar zal de inspectie de voortgang van het ontwikkelproces van de examencommissies onderzoeken.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het staat met de in de Wet kwaliteit en verscheidenheid opgenomen vereiste dat iedere examencommissie een lid heeft uit het afnemend beroepenveld.
Met de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs is de wettelijke verplichting opgenomen dat de examencommissie een extern lid heeft. Voor een extern lid kan worden gezocht binnen de instelling: een vakgenoot van een andere discipline, een expert van een kennisinstituut of een beleidsmedewerker uit de centrale of facultaire staf. Externen kunnen ook afkomstig zijn van buiten de instelling: uit het werkveld, uit een andere instelling of uit een extern bureau of organisatie zoals een advocatenkantoor, adviesbureau, etc. Dus een extern lid hoeft niet perse iemand uit het afnemend werkveld te zijn.
In het voorjaar van 2014, toen de vragenlijst werd ingevuld door de respondenten ten behoeve van bovengenoemd onderzoek, had 35 procent van de examencommissies in het hoger beroepsonderwijs een lid van buiten de instelling; in het niet bekostigd onderwijs was dit 92 procent en in het wetenschappelijk onderwijs 18 procent. Het is niet bekend of de leden van buiten de instelling personen zijn, afkomstig uit het afnemend beroepenveld. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om personen vanuit vergelijkbare opleidingen bij een andere instelling. De aansluiting tussen de opleiding en arbeidsmarkt wordt in het hoger onderwijs op verschillende manieren geborgd; zo kent het hoger beroepsonderwijs werkveldcommissies waarin het afnemend werkveld is vertegenwoordigd en wordt op verschillende niveaus samengewerkt met het afnemend werkveld.
De wettelijke bepaling (artikel 7.12a, lid 3 onder b van de WHW) dat ten minste één lid van de examencommissie afkomstig is van buiten de opleiding(en) is na het onderzoek van de inspectie in werking getreden (per 1 september 2014). Voor het wetenschappelijk onderwijs is dit vereiste per 1 september 2015 in werking getreden. Het is daarom nog te vroeg om conclusies te trekken over de vraag in hoeverre deze bepaling door instellingen is geïmplementeerd.

[7] http:/www.vereniginghogescholen.nl/onderwijs/1663-vereniging-hogescholen-presenteert-nieuwe-editie-handreiking-examencommissies

In gesprekken met het veld heeft de inspectie gemerkt dat veel examencommissies druk doende zijn zich te bezinnen op de vraag welke deskundigheid ze met een extern lid willen binnenhalen.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke manier de regering bij de wijziging van het wetsvoorstel de motie van de leden Duisenberg en Rog (Kamerstukken II, 2014/15, 31 288, nr. 458) uitvoert en vragen of de regering op beide verzoeken apart kan reageren.
De motie Duisenberg en Rog verzoekt de regering om in overleg met besturen en medezeggenschapsorganisaties te onderzoeken hoe de opleidingscommissies beter gefaciliteerd kunnen worden. Daarnaast verzoekt deze motie te bezien hoe geregeld kan worden dat de opleidingscommissie jaarlijks een gemotiveerd standpunt inneemt over de kwaliteit van het onderwijs en hoe dit oordeel transparant kan worden gemaakt. Over beide verzoeken wordt, conform de motie, thans overleg gevoerd met instellingen, studentenbonden en medezeggenschapsverenigingen. Met eerdergenoemd inspectie-onderzoek over de opleidingscommissies wil de regering meer zicht krijgen op de manier waarop het recht op voorzieningen en scholing in de praktijk vorm krijgt. Daarnaast bekijkt de regering samen met studentenbonden en instellingen op welke manier een jaarlijks oordeel van de opleidingscommissie in het kader van adviseren over de kwaliteit vorm kan worden gegeven. Zo'n jaarlijks oordeel kan de interne kwaliteitscultuur stimuleren, juist omdat dit oordeel gaat over het opleidingsniveau en doordat er op die manier ook in de jaren tussen twee visitaties door, constant scherp wordt gekeken naar de kwaliteit van het onderwijs.

De leden van de VVD-fractie vragen een toelichting op de manier waarop de motie van de leden Duisenberg en Mohandis (Kamerstukken II 2013/14, 33 472, nr. 22) een uitwerking heeft in het voorliggende wetsvoorstel.
In de brief van 18 september 2014 (Kamerstukken II, 2014/15, 31 288, nr. 404) heeft de regering aangegeven dat de opleidingscommissie al een rol heeft binnen het accreditatieproces maar dat deze rol, mede naar aanleiding van genoemde motie, groter wordt. De opleiding is voortaan verplicht de kritische zelfreflectie en een eventueel herstelplan aan de opleidingscommissie voor te leggen. Aangezien de studenten en docenten in de opleidingscommissie direct zicht hebben op de evaluatieresultaten en de leden van de opleidingscommissie altijd spreken met de visitatiecommissie, is op deze manier ook geborgd dat de didactische kwaliteit van docenten en de wijze waarop in de praktijk onderwijs wordt gegeven, voldoende aan de orde zijn tijdens de visitatie. Dit is niet geregeld in voorliggend wetsvoorstel maar in het accreditatiekader dat zijn grondslag vindt in de WHW (artikel 5a.8a WHW).

3. Problematiek, doelen en maatregelen

De leden van de SP-fractie kwalificeren een aantal maatregelen uit het wetsvoorstel als «halfbakken» en vragen of de regering kan uitleggen hoe met het iets oprekken van de rechten van de medezeggenschapsraad een eind komt aan het breed bekritiseerde topdownbestuur.
Het doorbreken van een topdownbestuur heeft grotendeels ook met de cultuur te maken en is niet alleen te ondervangen met regels en wetten. Met het versterken van de rol van de medezeggenschapsorganen krijgen die organen een sterkere positie om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Hiermee wordt volgens de regering de medezeggenschap voldoende toegerust en in positie gebracht om een eventueel aanwezige topdown-cultuur te helpen doorbreken.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering het voor zich ziet dat er nu wél bestuurders komen met feeling voor onderwijs en onderzoek en een afkeer van geldslurpende vastgoedprojecten.
De regering verwacht dat onder meer door de maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld over betrokkenheid van medezeggenschapsorganen bij de totstandkoming van profielen én de benoeming van bestuurders een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de gewenste kwaliteiten van de bestuurders. Daarnaast heeft de regering de governance zowel in formele zin (wet- en regelgeving) als in meer informele zin (moreel appel) aangescherpt met onder andere de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing wegens wanbeheer en de door introductie van «early warning»- instrumenten zoals de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag van de instellingen. Daarnaast heeft de regering, als gevolg van de casus ROC Leiden, de commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden, onder voorzitterschap van prof. dr. P.L. Meurs, in het leven geroepen. Dit is gedaan om te bezien hoe de huisvestingsbeslissingen tot stand zijn gekomen, onderzoek te doen naar mogelijke verbeteringen in het toezichtskader, naar de werkwijze van de inspectie en naar de mogelijkheden voor de inrichting van een expertisecentrum waar bestuurders en/of toezichthouders van onderwijsinstellingen hun nieuwbouwplannen kunnen laten toetsen door onafhankelijke experts. De commissie is tevens verzocht de motie van het lid Jasper van Dijk (Kamerstukken II 2014/15, 33 495, nr. 75) over het in kaart brengen van verschillende opties om vastgoed en onderwijs beter van elkaar te scheiden, te betrekken bij het onderzoek en om expliciet aandacht te geven aan de versterking van de rol van medezeggenschap bij besluiten over investeringen ten aanzien van de huisvesting. Het rapport van de commissie zal rond 1 december worden uitgebracht.

De leden van de SP-fractie delen de constatering van de regering dat de invloed van de medezeggenschapsorganen groter moet zijn, maar vragen zich af of de genoemde maatregelen daar wel voldoende aan bijdragen. Deze leden vragen of de medezeggenschapsraden wel voldoende tegenwicht kunnen bieden aan sterke besturen en Raden van Toezicht met enkel een adviesrecht. Deze leden vragen de regering hoe die dit voor zich ziet.
Leerlingen en hun ouders, studenten en personeel moeten invloed kunnen uitoefenen binnen hun school en instelling. Hun belangen moeten worden meegewogen bij besluiten die het bestuur neemt en zij moeten tegenkracht kunnen uitoefenen in het geheel van *checks en balances*. Binnen het geheel van de onderwijsgemeenschap heeft ieder zijn rol, zoals toegelicht in een eerder antwoord op vragen van de SP-fractie. Het gaat er daarbij niet zozeer om dat er op papier *checks and balances* zijn, als wel dat deze in de praktijk ook echt functioneren. De wet kent medezeggenschapsorganen daarbij een aantal bevoegdheden toe. Naast de algemene bevoegdheden – het recht op overleg met het bestuur en straks met de raad van toezicht, het recht om zaken te agenderen en het recht op informatie – hebben medezeggenschapsorganen ook bijzondere bevoegdheden: instemmingsrecht of adviesrecht ten aanzien van specifiek genoemde onderwerpen. Instemmingsrecht als het zaken betreft die de positie van leerlingen/studenten of personeelsleden als werknemer direct raken en die van direct belang voor hen zijn, adviesrecht ten aanzien van facetten die te maken hebben met het strategische beleid van de instelling. Zo is er bijvoorbeeld voor deelnemers adviesrecht op de rol van deelnemers bij de interne kwaliteitszorg en zelfevaluatie, en instemmingsrecht op het deelnemersstatuut en de huisregels voor deelnemers. Voor wat werknemers betreft is er bijvoorbeeld instemmingsrecht op de werktijd- en vakantieregeling en op aanstellings-, ontslag- of bevorderingsbeleid. Er is adviesrecht voor werknemers op bijvoorbeeld belangrijke wijzigingen in de organisatie of het doen van belangrijke investe-

ringen. Dit nog los van de invloed van de betrokkenheid en zeggenschap van het personeel als professional (via bijvoorbeeld opleidingscommissies in het ho, of het professioneel statuut in het mbo).
De voorgestelde maatregelen geven de medezeggenschapsorganen adviesrecht inzake profielen en benoeming van bestuur/raad van toezicht. De regering tekent hierbij aan dat ook een adviesrecht wel degelijk reële invloed van het medezeggenschapsorgaan inhoudt. Het staat een bestuur (of een raad van toezicht) immers niet vrij om adviezen van medezeggenschapsorganen ongemotiveerd naast zich neer te leggen. Als een bestuur zich niets aantrekt van een advies van een medezeggenschapsorgaan staat de weg naar de geschillencommissie (of Ondernemingskamer in geval het een OR betreft) open. Dan wordt getoetst of het bestuur bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen.
Overigens staat het betrokken partijen binnen een instelling vrij om met elkaar af te spreken dat in voorkomend geval de medezeggenschapsorganen wél instemmingsrecht hebben. Dit kan in de medezeggenschapsregelingen worden vastgelegd.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering medezeggenschapsraden geen echte invloed durft te geven, zoals bijvoorbeeld instemmingsrecht op de begroting van scholing.
De medezeggenschapsraad heeft wel degelijk echte invloed. Zo is er een veelheid aan instemmingsbevoegdheden. Deze zijn onder meer opgesomd in de artikelen 10,12 en 13 van de WMS. Een terugkerend geluid uit uw Kamer is de roep om de invloed van de medezeggenschapsraad op het financiële beleid te verstevigen. Tijdens het VAO financiën funderend onderwijs van 10 juni jl. hebben de leden van Meenen en van Dijk op verzoek van de Staatssecretaris een motie (Kamerstukken II 2014/15, 31 289, nr. 240) aangehouden om dit instemmingsrecht te regelen.[8] De Staatssecretaris heeft in het VAO aangegeven hierop in te zullen gaan in het kader van de vereenvoudiging van de bekostiging, waarover in het najaar van dit jaar een stand van zakenoverzicht aan de Tweede Kamer zal worden gestuurd.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering toe te lichten waarom zij het nodig acht om een aantal maatregelen in de wet op te nemen, te weten zaken die de positie van de medezeggenschap versterken bij het opstellen van de benoemingsprofielen van de bestuurders en het benoemen en ontslaan van bestuurders. Deze leden vragen zich af of dit bij veel onderwijsinstellingen al niet gebeurt en willen weten waarom het niet voldoende is om deze maatregelen in de code voor good governance op te nemen. Wat voegt de wettelijke verplichting toe aan de bestaande praktijk, zo vragen de leden van de CDA-fractie.
De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat deze werkwijze bij veel instellingen inmiddels goed gebruik is. De regering hecht echter zoveel waarde aan deze adviserende rol in het kader van een goed functionerende medezeggenschap, dat ervoor gekozen wordt het adviesrecht wettelijk te verankeren. Daarmee geldt ook voor instellingen waar dat nu nog niet het geval is de plicht om handen en voeten te geven aan een transparante benoemingsprocedure. Met een wettelijke basis zorgt de regering voor een afdwingbaar en handhaafbaar recht, zodat medezeggenschapsorganen voor het uitoefenen van invloed bij benoemingen niet meer afhankelijk zijn van de bereidwilligheid van het bestuur.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag de reactie van de regering op hun vraag om beter te handhaven op punten die nu al wettelijk

[8] Voor het mbo heeft het lid van Meenen dit voorstel in het verleden ook ingediend.

verplicht zijn. Daarbij halen de leden de casus van het Aloysius College aan, waar bleek dat schoolbestuur en intern toezicht nog niet gescheiden waren.
In de casus van het Aloysius College (AC) is inderdaad gebleken dat die instelling nog geen scheiding had aangebracht tussen bestuur en intern toezicht. De huidige werkwijze van de inspectie is risicogericht. De aandacht van de inspectie was bij het AC dan ook in eerste instantie gericht op de dreigende liquiditeitsproblemen en op de risico's voor de kwaliteit. Vanwege deze problemen besloot het bestuur de school te sluiten. Logischerwijs is de aandacht van de inspectie toen gericht op de vraag of de financiële middelen voldoende waren om dat schooljaar af te maken. Uit het nader onderzoek van de inspectie bleek echter dat ook de wettelijke waarborgen als de scheiding van bestuur en intern toezicht niet goed waren geregeld.

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan dat zij hechten aan een goede positie van medezeggenschap in het onderwijs, zodat het onderwijs en het bestuur in samenspraak met belanghebbenden kan worden vormgegeven. Genoemde leden vragen nadere toelichting op het niveau van ondersteuning en faciliteiten van medezeggenschapsorganen, in het bijzonder in het mbo en hoger onderwijs. Zij vragen om een reactie in relatie tot dit wetsvoorstel op de conclusies van de medezeggenschapsmonitor dat 34% van de ondervraagden vindt dat er te weinig juridische ondersteuning is, dat 53% niet de beschikking heeft over het scholingsbudget, en dat de gemiddelde medezeggenschapsraad te weinig tijd heeft om de taken goed uit te kunnen voeren.
De regering benadrukt het belang van een professionele medezeggenschap die voldoende gefaciliteerd wordt om zijn rol goed vorm te geven. Constructieve tegenspraak start bij een betere positie en kennis van de betrokkenen. Het is noodzakelijk dat de medezeggenschapsorganen kunnen beschikken over actuele en adequate informatie. Daarom zijn de instellingen verplicht tot het verstrekken van informatie over diverse onderwerpen die de instelling aangaan en die de studentenraad nodig heeft om zijn taak te kunnen uitoefenen. Verder is het de verantwoordelijkheid van de instellingen om aan de raden voldoende faciliteiten beschikbaar te stellen om hun taken naar behoren te vervullen. Voor de deelnemersraden in het MBO is dit geregeld in artikel 8a.2. van de WEB, waar is geregeld dat het bevoegd gezag er zorg draagt voor alle voorzieningen die de deelnemersraad voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig heeft. Welke voorzieningen dat zijn, kan per raad verschillen. De Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) meldt dat reeds veel studentenraden begeleiding krijgen binnen de instelling. Het verschilt per studentenraad wat voor faciliteiten zij tot hun beschikking hebben. Voorbeelden van faciliteiten zijn: een eigen e-mailadres vanuit de instelling voor het medezeggenschapsorgaan, printvoorzieningen en een vergaderplek voor het medezeggenschapsorgaan. De JOB ontvangt jaarlijks subsidie voor ondersteuning van deelnemersraden; zo organiseert de JOB trainingen voor deelnemersraden.
De voorzieningen die aan ondernemingsraden moeten worden geboden, zijn neergelegd in artikel 17 van de Wet op de ondernemingsraden (Wor). Uit de medezeggenschapsmonitor die ISO en partners in het hoger onderwijs hebben uitgevoerd, blijkt dat twee derden van de raden beschikt over een eigen budget. De meeste raadsleden weten echter niet hoe groot dit budget is. Een duidelijke meerderheid is tevreden over de scholingsmogelijkheden en is van mening dat de raad profijt heeft van deze scholing. Des te opvallender is het dat slechts een kwart van de raden alle beschikbare scholingsdagen benut. Uit de monitor blijkt verder dat raadsleden in de praktijk vaak meer tijd besteden aan het medezeggenschapswerk dan in de instellingen formeel is afgesproken. Daarnaast is er nog winst te behalen op het gebied van juridische ondersteuning. Er

zijn bijna evenveel raadsleden die de mogelijkheden op dit punt onvoldoende vinden als raadsleden die ze als voldoende beschouwen. Voor alle sectoren is een algemene bepaling in de wet opgenomen op grond waarvan de kosten voor scholing, rechtsbijstand en dergelijke worden vergoed. Van de medezeggenschapsorganen verwacht de regering dat zij actief hun besturen aanspreken op de nakoming van de zorg voor voldoende faciliteiten. Ook daarbij kunnen landelijke organisaties zoals de JOB behulpzaam zijn.
De zorg voor een goede medezeggenschap, tenslotte, behoort ook tot de bekostigingsvoorwaarden voor de instellingen. Instellingen die op dit punt stelselmatig tekort schieten, kunnen uiteindelijk ook een sanctie van de kant van de overheid tegemoet zien.

A. Plicht tot vooraf openbaar maken van benoemingsprofielen voor bestuurders.

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe zij tegenover hun verwachting staat dat enkel het openbaar maken van benoemingsprofielen het «old boys network» niet zal doorbreken, omdat er verder weinig verandert aan de procedure zelf.
Bestuurders moeten op basis van deskundigheid worden benoemd. Het openbaar maken van benoemingsprofielen is één van de maatregelen die eraan bijdragen om het proces van benoeming in scholen en instellingen te focusen op de capaciteiten van bestuurders die belangrijk zijn voor goed onderwijs.
Het doel van inperking van krachten die er voor zorgen dat bestuurders op andere dan deze kwaliteiten worden benoemd, is met alleen het openbaar maken van benoemingsprofielen niet bereikt. Daarom moet bij de beoordeling van maatregelen in het wetsvoorstel en de daarmee samenhangende Agenda versterking bestuurskracht gekeken worden naar het geheel van maatregelen dat de bestuurskracht in het onderwijs moet versterken. Zo is het van belang voor een goed functionerende instelling dat er voldoende draagvlak is voor het bestuur. Dit is de reden waarom de regering in dit wetsvoorstel regelt dat de medezeggenschapsorganen adviesrecht hebben over het profiel op basis waarvan de bestuurders worden geselecteerd maar uiteindelijk ook over de benoeming zelf. Dat draagt niet alleen bij aan het draagvlak, maar ook aan een open en transparante benoemingsprocedure. In het geval van het hoger onderwijs zullen universiteiten en hogescholen meer dan nu het geval is samen met de studenten en docenten een explicite visie ontwikkelen op de kwaliteit van het bestuur.

De leden van de SP-fractie vragen welke maatregelen de regering neemt om het onderwijs van het «old boys netwerk» te bevrijden en hoe de regering denkt het aan elkaar toedelen van bestuursfuncties tegen te gaan alsmede het aantal nevenfuncties voor leden van Raden van Bestuur en Raden van Toezicht te beperken.In de afgelopen jaren zijn in dit kader diverse maatregelen genomen. Te denken valt hierbij aan al bestaande rechten voor de medezeggenschapsorganen waaronder de mogelijkheid om een voordracht te doen voor de benoeming van één lid van het interne toezichthoudend orgaan. Ook wijst de regering op de Wet Bestuur en Toezicht, ook van toepassing op (semi-)publieke instellingen, waarin per 1 januari 2013 is vastgelegd de regel voor bestuurders en interne toezichthouders dat men als bestuurder niet meer dan twee bestuursfuncties bij «grote» rechtspersonen mag vervullen of als toezichthouder niet meer dan vijf toezichthoudende functies mag bekleden bij «grote» rechtspersonen. Voorzover dit in de praktijk (bijvoorbeeld door opname in governancecodes) nog niet is gebeurd, wordt door het opnemen van maatregelen zoals een open en transparante benoemingsprocedure voor bestuurders en interne toezichthouders en het adviesrecht van de

medezeggenschapsorganen bij benoeming en ontslag van bestuurders en interne toezichthouders, nog eens het belang hiervan bevestigd en wordt hiermee ook een bijdrage geleverd aan het doorbreken van het «old boys network».

De leden van de D66-fractie vragen de regering om de reden waarom gekozen is voor adviesrecht in plaats van instemmingsrecht op bijvoorbeeld bestuursbenoemingen.
De regering vindt het van belang om de medezeggenschapsorganen in hun rol van belangenbehartiger en gesprekspartner te versterken. Zij moeten voldoende eigen ruimte houden om een kritisch tegengeluid te laten horen naar het bestuur en de raad van toezicht. Bij de keuze voor het toekennen van adviesrechten bij benoemingen en profielen is aangesloten bij de in het algemeen gebruikelijke vormgeving van medezeggenschap. Zoals hierboven in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie is aangegeven, worden instemmingsrechten toegekend als het gaat om zaken die leerlingen/studenten en personeel direct raken, en adviesrechten als het gaat om facetten van strategisch beleid van de instelling. Het gaat in dit geval om de laatste categorie. Naar het oordeel van de regering passen daar geen instemmingsrechten bij. Niettemin: zoals in bedoeld antwoord ook is aangegeven, is een adviesrecht bepaald niet betekenisloos. Op een advies moet immers gemotiveerd worden gereageerd.

De leden van de D66-fractie vragen of regering het met hen eens is dat alleen instemmingsrecht voor het medezeggenschapsorgaan op de benoeming van bestuurders écht leidt tot realisatie van het voorgestelde doel, te weten dat bestuurders van goede kwaliteit zijn, beschikken over voldoende deskundigheid en het vertrouwen van de onderwijsgemeenschap genieten.
De regering is deze mening niet toegedaan. Het medezeggenschapsorgaan is niet als enige in staat om de kwaliteit van bestuurders te beoordelen. Waar zij wel een rol bij speelt, is bij het ervoor zorgen dat de kwaliteiten van bestuurders op de juiste criteria worden beoordeeld, en bovenal dat de bestuurders het vertrouwen van de onderwijsgemeenschap hebben. Juist in het laatste geval is een wettelijk geregeld adviesrecht een sterk instrument. Omdat dit adviesrecht geldt voor de profielen en de benoeming zelf, kan het medezeggenschapsorgaan zowel over de gekozen lijn als over de voorgedragen persoon heldere signalen afgeven. Deze kunnen niet in de wind worden geslagen door de benoemende instantie, te meer niet omdat de raden van toezicht verplicht zijn om gemotiveerd te reageren op de adviezen. Het resultaat van een negatief advies van het medezeggenschapsorgaan op een voorgenomen benoeming zal dus zijn dat de benoemende instatie weet dat de voorgedragen persoon niet het vertrouwen van de onderwijsgemeenschap geniet, waardoor van het voornemen tot zo'n benoeming kan worden afgezien.
Het voordeel van adviesrecht boven instemmingsrecht is dat het medezeggenschapsorgaan voldoende afstand behoudt tot het proces om zijn controlerende taak uit te voeren. Instemmingsrecht heeft het risico dat de rollen vermengd raken en kan er voor zorgen dat het moeilijker wordt om de kritische positie van de medezeggenschap te behouden.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering nader kan toelichten in hoeverre het «old boys network» wordt doorbroken als het medezeggenschapsorgaan geen instemmingsrecht heeft.
De regering is van mening dat bij de beoordeling van het wetsvoorstel en de daarmee samenhangende Agenda versterking bestuurskracht gekeken moet worden naar het geheel van maatregelen om de bestuurskracht in het onderwijs te versterken. De in dit wetsvoorstel opgenomen maatre-

gelen zoals het volgen van een open en transparante benoemingsprocedure voor bestuurders en interne toezichthouders en het adviesrecht van de medezeggenschapsorganen bij benoeming en ontslag van bestuurders en interne toezichthouders dragen alle bij aan het doorbreken van het «old boys network». Deze aanpak omvat meer dan slechts een instemmingsrecht.
Instemmingsrechten worden toegekend als het gaat om zaken die leerlingen/studenten en personeel direct raken, en adviesrechten als het gaat om facetten van strategisch beleid van de instelling. Daarom is de regering van mening dat niet in alle gevallen het instemmingsrecht het juiste middel is. Hierbij wil de regering ook nog opmerken dat een adviesrecht bepaald niet betekenisloos is. Op een advies moet immers door de bestuurder gemotiveerd worden gereageerd. De voorgestelde maatregelen beogen een inperking van de bewegingsvrijheid van bestuurders en toezichthouders waar het gaat om onbeargumenteerde keuzes, waardoor een geborgde transparantere cultuur op scholen en instellingen ontstaat.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan toelichten of zij het, in het kader van transparantie, wenselijk vindt dat de benoemingsprocedure in het bestuurs- en beheersreglement opgenomen wordt.
Een bestuurs- en beheersreglement is een aangelegenheid van het bestuur van een instelling. Hierin is voor zover dit niet geregeld is in de statuten van de rechtspersoon die de basisschool of school voor voortgezet onderwijs in stand houdt geregeld hoe de instelling wordt bestuurd en beheerd. Transparantie past bij een professionele sector die zich wil verantwoorden en die de kwaliteit van het onderwijs wil verbeteren in dialoog met alle betrokkenen. In dat kader kan de regering zich voorstellen dat de benoemingsprocedure in ieder geval in het bestuursreglement een plek krijgt. Het blijft in de eerste plaats aan de scholen en besturen zelf om werk te maken van transparantie en het verstrekken van gegevens.

Voorts vragen de leden van de D66-factie of de regering tevens nader kan toelichten of de bepalingen omtrent benoemingen van bestuurders ook gelden voor bijvoorbeeld schoolleiders of decanen.
De adviesbevoegdheid van het medezeggenschapsorgaan geldt niet alleen voor de benoeming van bestuurders; zie artikel 11, onderdeel h, van de WMS. Daarin is geregeld dat de medezeggenschapsraad in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen over «aanstelling of ontslag van de schoolleiding». Wettelijk gezien is de schoolleiding de bestuurder van de school. In het HO/MBO is de bestuurder van de instelling het college van bestuur. Voor de benoeming van bestuurders van instellingen geldt genoemd adviesrecht.

B. Adviesrecht van het medezeggenschapsorgaan van de onderwijsinstelling ten aanzien van vaststelling van benoemingsprofielen van bestuurders en

C. Adviesrecht van het medezeggenschapsorgaan van de onderwijsinstelling bij benoeming en ontslag van bestuurders.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom de regering niet kiest voor echte zeggenschap voor studenten bij nieuwe bestuursbenoemingen.
Om te voorkomen dat studenten in de medezeggenschapsorganen in de positie worden gebracht dat zij enkel aan het einde van het proces ja of nee kunnen zeggen, is gekozen voor vroege betrokkenheid bij het benoemingsproces. Dat begint al bij de profielen op basis waarvan kandidaten worden geselecteerd. Omdat het gevraagde profiel ook zijn

weerslag moet vinden op de uiteindelijke benoeming, regelt dit wetsvoorstel bovendien adviesrecht voor de uiteindelijke benoeming zelf. Dat zijn de minimumvereisten voor betrokkenheid bij benoemingen. Studenten hebben dus in elk geval op twee momenten invloed. Binnen de instelling kunnen er daarenboven nog andere vormen van betrokkenheid bij de benoeming worden ingericht, zoals opneming van een lid van het medezeggenschapsorgaan in de selectiecommissie of de benoemingscommissie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom er niet gekozen wordt voor het toelaten van studenten tot benoemingsadviescommissie voor nieuwe bestuurders. Hoe kijkt de regering aan tegen de gedachte dat een dergelijke rol voor studenten bij benoemingen nog meer kan bijdragen aan draagvlak voor bestuurders onder studenten, zo willen deze leden weten.
De regering vindt het hebben van voldoende draagvlak binnen de gemeenschap belangrijk voor een goed functionerende instelling. Betrokkenheid van studenten bij de benoemingsprocedure speelt daarbij ook een rol, maar ook betrokkenheid van andere leden van de gemeenschap zoals docenten, onderzoekers en ondersteunende personeelsleden die doorgaans langer aan een instelling verbonden zijn dan studenten. Daarom is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om het medezeggenschapsorgaan als geheel te betrekken bij de verschillende fasen van het benoemingsproces. Daarnaast zijn er uiteraard nog andere mogelijkheden. Zo is het op basis van de huidige wetgeving al mogelijk om één of meer studenten toe te laten tot de benoemingsadviescommissie voor nieuwe bestuurders. Dit gebeurt ook in de praktijk. In het bestuursreglement of het medezeggenschapsreglement, waar de medezeggenschap instemmingsrecht op heeft, kunnen hierover afspraken worden opgenomen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering er niet toe is overgegaan instemmingsrecht in plaats van adviesrecht te geven aan medezeggenschapsorganen bij benoeming of het ontslag van de bestuurder.
Zoals al op een soortgelijke vraag van de D66-fractie is geantwoord, vindt de regering het van belang om de medezeggenschapsorganen in hun rol van belangenbehartiger en gesprekspartner te versterken. Zij moeten voldoende eigen ruimte houden om een kritisch tegengeluid te laten horen naar het bestuur en de raad van toezicht. Bij de keuze voor het toekennen van adviesrechten bij benoemingen en profielen is aangesloten bij de in het algemeen gebruikelijke vormgeving van medezeggenschap. Zoals hierboven in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie is aangegeven, worden instemmingsrechten toegekend als het gaat om zaken die leerlingen/studenten en personeel direct raken, en adviesrechten als het gaat om facetten van strategisch beleid van de instelling (zie ook de daar genoemde voorbeelden). Het gaat in dit geval om de laatstbedoelde categorie. Naar het oordeel van de regering passen daar geen instemmingsrechten bij. Niettemin: zoals in bedoeld antwoord ook is aangegeven, is een adviesrecht bepaald niet betekenisloos. Op een advies moet immers gemotiveerd worden gereageerd. En tenslotte, het zij herhaald, staat het de betrokken partijen binnen een instelling vrij om met elkaar af te spreken dat in voorkomend geval de medezeggenschapsorganen wél instemmingsrecht hebben. Dit kan in de medezeggenschapsregelingen worden vastgelegd.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering van mening is dat bij benoeming en bij het ontslag van een Minister door het parlement er sprake is van medebestuur, en om toe te lichten wat het principiële verschil is.

De regering merkt op dat bewindspersonen niet door het parlement worden benoemd of ontslagen maar door de Koning. In relatie tot het parlement is de vraag: geniet een bewindspersoon nog het vertrouwen van het parlement. Een bewindspersoon die niet langer het vertrouwen geniet, zal zijn of haar ontslag aanbieden aan de Koning. Het stellen van de vertrouwenskwestie is een politieke daad en daarom geen zaak van «medebestuur» door het parlement.

De leden van de SP-fractie willen van de regering weten waarom er niet voor gekozen is om de medezeggenschapsraden geen echte medezeggenschap te geven en waarom het bij adviesrechten blijft.
Zoals hierboven op een vraag van de leden van de SP-fractie is aangegeven, vindt de regering dat bij bestuursbenoemingen geen instemmingsrechten passen.

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom de medezeggenschapraden geen zeggenschap krijgen over de hoogte van beloningen van bestuurders en waarom de invloed van de medezeggenschapsraad maar zeer beperkt blijft ten opzichte van die van de Raden van Toezicht.
Beloning is een werkgever-werknemers aangelegenheid. De raad van toezicht heeft de rol van werkgever van het bestuur. In de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) zijn regels opgenomen ten aanzien van de hoogte van de beloning van bestuurders. Waar de positie van bestuurders is vastgelegd in een cao wordt in de cao-onderhandelingen met vertegenwoordigers van de betrokken partijen binnen de wettelijke normen en regels hierover onderhandeld en worden daarover afspraken gemaakt. Ook in codes voor goed bestuur zijn hierover regels opgenomen. De medezeggenschapsraad kan invloed uitoefenen via het goede gesprek over de cultuur van de instelling, het moreel kompas en de wenselijkheid van bescheidenheid, passend bij de maatschappelijke rol van het bestuur.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering zo huiverig is om personeel, ouders en leerlingen werkelijk meer invloed te geven op de kwaliteit van het onderwijs en haar bestuur.
Personeel, ouders en leerlingen zijn vertegenwoordigd in de medezeggenschapsorganen en hebben daarmee een grote invloed op de kwaliteit van het onderwijs. Zij zijn echter niet het bevoegd gezag van de school. Medezeggenschapsraden zijn geen bestuurders en geen toezichthouders. We kunnen deze verantwoordelijkheden niet bij hen neerleggen. Het is belangrijk om de rollen en verantwoordelijkheden niet te vermengen.

De leden van de SP-fractie vragen zich voorts af of de regering nog wel van incidenten kan spreken als er op zo veel scholen zich problemen hebben afgespeeld door besturen die niet goed gecontroleerd konden worden.
Uiteraard is ieder incident er één te veel en we moeten voorkomen dat deze ontstaan. Het bestaan van een meldplicht kan enerzijds leiden tot meer transparantie en alertheid op risico's bij de interne besluitvorming en tot het besef dat men het publiek belang dient, maar biedt anderzijds geen oplossing voor álle denkbare problemen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of een adviesrecht voor de medezeggenschapsraad werkelijk invloed heeft gehad op de incidenten die zich hebben voorgedaan en of dit aan de hand van een aantal voorbeelden (Mozon en Robo kan worden toegelicht.
Zoals ook is opgemerkt in antwoord op de hierboven vermelde vraag over het Aloysius College is ieder incident een afzonderlijke casus en zijn er verschillende oorzaken voor de verschillende incidenten. Het is dan ook niet zo dat er één oplossing (adviesrecht) is die incidenten zou kunnen

voorkomen. Het gaat om een samenspel van maatregelen waarmee we via de Agenda versterking bestuurskracht incidenten zoveel mogelijk proberen te voorkomen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is om een einde te maken aan het bestuursmodel met raden van toezicht in het onderwijs. Deze leden vragen voorts of de regering het serieus wenselijk acht dat basisscholen – een publieke voorziening voor jonge kinderen – een raad van toezicht instellen. De leden van de SP-fractie vragen voorts waarom de regering die taken niet overhevelt naar de medezeggenschapsraad.
De regering verwijst hierbij naar haar hierboven opgenomen antwoorden op soortgelijke vragen van de leden van de SP-fractie.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of binnen de huidige stelsels de leerlingen op het voortgezet onderwijs wel voldoende vertegenwoordigd zijn in de medezeggenschap. Deze leden vragen of de regering met hen van mening is dat leerlingen een sterke vertegenwoordiging in de medezeggenschapsraad zouden moeten hebben. Daarbij vragen de leden van de SP-fractie hoe de regering staat tegenover het verplicht faciliteren van een leerlingenraad als voorportaal voor de leerlingenafvaardiging in de medezeggenschapsraad.
De WMS is uitgebreid geëvalueerd. Uit die evaluatie bleek dat er geen aanleiding en noodzaak waren tot aanpassing van de WMS en dat het wettelijk kader van de WMS doeltreffend is en voldoet. De conclusie was verder dat de WMS personeel, ouders en leerlingen in positie brengt om een positieve en sterke rol te spelen in het proces van besluitvorming en dat op 99% van de scholen medezeggenschapsraden aanwezig zijn.
Wel kwam uit de evaluatie naar voren dat de WMS in de uitvoering verbetering behoeft. Om deze reden is het project «Versterking medezeggenschap» opgestart. Dit project wordt door de regering gefinancierd en wordt samen met de sector uitgevoerd.
In de medezeggenschapsraden zijn óók de leerlingen vertegenwoordigd: we faciliteren immers zo ook hun medezeggenschap. In het kader van de bovengenoemde verbetering in de uitvoering van de WMS, regelen we met dit wetsvoorstel het recht op scholing en vergoeding van de kosten van rechtsbijstand voor de leden van de medezeggenschapsraad.
Sommige scholen kiezen ervoor om daarnaast ook een leerlingenraad in te stellen. In geval hiervoor gekozen wordt, kan een leerlingenraad in overleg met de medezeggenschapsraad bespreken hoe hij gefaciliteerd kan worden. Er is geen aanleiding om hiervoor een wettelijke regeling in het leven te roepen.

Ziet de regering mogelijkheden voor een wettelijke verankering van de leerlingenraad in de Wet medezeggenschap op scholen, zo vragen de leden van de SP-fractie.
Een wettelijke verplichting tot het instellen van een leerlingenraad ziet de regering niet als instrument voor verdere bevordering van deelname van leerlingen aan de medezeggenschap zoals geregeld in de WMS. In de medezeggenschapsraden zijn óók de leerlingen vertegenwoordigd. Met dit wetsvoorstel regelen we het recht op vergoeding van de kosten van scholing voor de leden van de medezeggenschapsraad. Leerlingen kunnen daar ook gebruik van maken om bijvoorbeeld meer betrokkenheid van de leerlingachterban te bevorderen. Sommige scholen kiezen ervoor om daarnaast ook een leerlingenraad in te stellen. In geval hiervoor gekozen wordt, kan een leerlingenraad in overleg met de medezeggenschap bespreken hoe hij verder gefaciliteerd kan worden, bijvoorbeeld in de communicatie. Er is geen aanleiding hiervoor nog een aparte wettelijke regeling in het leven te roepen.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie hoe de regering staat tegenover een verplichting voor scholen om een leerlingenraad in te stellen.
Een verplichting is niet passend en ook niet nodig. Het is aan de scholen om hiervoor te kiezen. In de praktijk zien we ook dat dit vaak gebeurt. Zie verder ook de antwoorden van de regering op de hierboven al genoemde vragen van de SP-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nadere toelichting op het toevoegen van de adviesbevoegdheid voor de medezeggenschapsraad in de WHW en de WEB bij bestuurdersbenoemingen, terwijl in de huidige wet de mogelijkheid is opgenomen dat de medezeggenschapsraad vertrouwelijk wordt gehoord en ook gekozen had kunnen worden voor het laten plaatsnemen van een vertegenwoordiger van de medezeggenschapsraad in de benoemingsadviescommissie.
De adviesbevoegdheid van de medezeggenschapsraden komt niet in plaats van het vertrouwelijk horen van de raden, maar is een aanvulling daarop. Het vertrouwelijk horen geeft gelegenheid tot het vrijuit geven van opvattingen over een voorgenomen benoeming en tot het in beeld brengen van bepaalde feiten en omstandigheden. Het horen moet op een zodanig tijdstip gebeuren dat «het van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming» (zie artikel 9.3, tweede lid, WHW en artikel 8a.2.1, zevende lid, WEB). Het vragen van advies is een volgende fase in het proces. Het adviesrecht geeft de medezeggenschapsorganen een aanmerkelijk steviger positie omdat het niet overnemen van een advies kan worden aangevochten bij de geschillencommissie of Ondernemingskamer. Het inrichten van benoemingsprocedures, met inbegrip van het instellen van benoemingsadviescommissies en de samenstelling van dergelijke commissies, is een zaak van de instelling zelf. Niets staat eraan in de weg dat in een benoemingsadviescommissie een vertegenwoordiger van een medezeggenschapsorgaan plaatsneemt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering gekozen heeft voor de route van het vertrouwelijk horen van de medezeggenschapsraad en voor het laten plaatsnemen van een vertegenwoordiger van de medezeggenschapsraad in de benoemingsadviescommissie.
Het vertrouwelijk horen van het medezeggenschapsorgaan bij benoeming of ontslag van een lid van het college van bestuur is nu al geregeld: in de artikelen 9.3 en 11.2 van de WHW en in de artikelen 8a.2.2 en 9.1.4 van de WEB. De keuze voor vertrouwelijk horen is dus al eerder gemaakt. De andere sectorwetten (WPO, WEC, WVO) kennen het vertrouwelijk horen niet. Wat de benoemingsadviescommissie (BAC) betreft: dit is geen wettelijk geregeld orgaan, waardoor de wet ook geen aangrijpingspunt biedt voor nadere regels over bevoegdheden en functioneren van dit orgaan.
Voor het uitbreiden van de rechten van de medezeggenschapsorganen met het adviesrecht op benoemingsprofielen en benoemingen en ontslagen is gekozen omdat hiermee het medezeggenschapsorgaan er een sterk instrument bij krijgt. De regering wil bereiken dat medezeggenschapsorganen beter in positie zijn om hun invloed uit te oefenen op benoemingen, zonder dat daarvoor een bepaalde vorm wordt opgelegd. Voor de volledigheid merkt de regering op dat omdat BAC's niet wettelijk geregeld zijn, het instellingen vrij staat om boven de juridische minimumvereisten zaken te regelen die voor hen wenselijk zijn voor een goede governance. Als dergelijke initiatieven van BAC's met daarin medezeggenschapsleden worden afgesproken in overleg tussen bestuur en medezeggenschap, juicht de regering dat toe. Van belang is dat er een cultuur van dialoog en vertrouwen ontstaat; de precieze vormgeving van deze cultuur is geheel een zaak van de instellingen.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering het niet verstandig vindt om ten aanzien van de betrokkenheid van de medezeggenschap een onderscheid te maken tussen het benoemingsbeleid en de -profielen enerzijds en de benoeming van individuele bestuurders anderzijds.
Er wordt juist wel een onderscheid gemaakt. De adviesbevoegdheid van de medezeggenschapsorganen op het vaststellen van de profielen enerzijds en het adviesrecht van het medezeggenschapsorgaan bij benoeming en ontslag van individuele bestuurders en interne toezichthouders anderzijds zijn immers afzonderlijke trajecten. Dit betekent in de praktijk dat het medezeggenschapsorgaan eerst een advies geeft over het voorgestelde profiel en bij een (voorgenomen) benoeming of de betreffende bestuurder past binnen het eerder vastgestelde profiel. Op basis van deze afweging komt het medezeggenschapsorgaan met een advies.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre aan de werkgeversrol van de Raad van Toezicht voldoende recht wordt gedaan bij het adviesrecht over concrete benoemingen.
Het adviesrecht van de medezeggenschapsorganen over concrete benoemingen (van bestuurders) respecteert de werkgeversrol van de raad van toezicht, want die raad neemt het uiteindelijke besluit. De medezeggenschaporganen oefenen invloed uit op voorgenomen benoemingsbesluiten, maar het is steeds de raad van toezicht die de afweging maakt om iemand wel of niet te benoemen. Het benoemingsbesluit moet bovendien goed zijn gemotiveerd.

D. Overlegverplichting interne toezichthouder en medezeggenschapsorgaan.

In dit onderdeel D van de nota naar aanleiding van het verslag wordt eveneens de volgorde en locatie van de vragen in het verslag van uw Kamer aangehouden, hoewel deze inhoudelijk gerelateerd zijn aan onderdeel E.

De leden van de VVD-fractie vragen welke onderbouwing de regering heeft om tot de rigoureuze wijziging te komen van de meldplicht van de Raad van Toezicht aan de inspectie, en welke probleemstelling hier aan ten grondslag ligt, en waarom de geboden oplossingsrichting de juiste is volgens de regering.
Incidenten hebben het vertrouwen in en de legitimiteit van het huidige besturingsmodel onder druk gezet. Om die reden heeft de regering voorstellen gedaan om de bestuurskracht in het onderwijs te versterken. Ook in andere (semi)publieke sectoren zijn er incidenten met instellingen geweest. Waar mogelijk is daarom gekozen voor een samenhangende aanpak die zich zowel op de governance als op de ordening van de sector richt. De voorgestelde meldingsplicht is één van de maatregelen om het functioneren van onderwijsinstellingen daadwerkelijk te kunnen verbeteren. Daarbij is aansluiting gezocht met de regeling van de meldingsplicht in de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (Wet van 20 maart 2015, Stb. 145; in werking getreden op 1 juli 2015). Verkeerde beslissingen kunnen de kwaliteit van dienstverlening schaden, tot een ondoelmatige besteding van publieke middelen leiden en niet alleen gevolgen hebben voor een instelling zelf, maar ook voor de sector als geheel. De regering benadrukt dat goed onderwijsbestuur met zich meebrengt dat bestuurders mede oog hebben voor het publieke belang. Indien de kwaliteit of continuïteit van het onderwijs in geding komt en er intern geen oplossing kan worden gevonden om de gehele problematiek het hoofd te bieden, houdt goed onderwijsbestuur in dat de instelling de inspectie daarvan op de hoogte stelt zodat de publieke belangen in onderlinge samenspraak en samenwerking met de inspectie, en ieder

vanuit zijn eigen taak en verantwoordelijkheid, zo goed mogelijk kunnen worden geborgd. Met de voorgestelde wettelijke regeling van de meldingsplicht verwacht de regering dat situaties waarbij sprake is van (mogelijke) risicovolle ontwikkelingen die (ook) het publieke belang raken, tijdig bij de inspectie worden gemeld. Daarmee draagt de onderwijs-instelling bij aan een goede informatiepositie van de inspectie, die van wezenlijk belang is om effectief toezicht te kunnen houden. Een meldings-plicht voor de interne toezichthouder zal er verder toe kunnen bijdragen dat de interne toezichthouder een grotere alertheid zal hebben om in actie te komen voor het publieke belang dat betrokken is bij zijn toezichthoudende taak. De regering verwacht overigens, naar huidige inzichten, een beperkt aantal meldingen per jaar. In die gevallen zal het wel om situaties gaan waarbij veel op het spel staat.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de voorgestelde oplossing volgens de regering de enige is of dat er ook alternatieven zijn.
De regering merkt op dat ook nu al de interne toezichthouder aanleiding kan zien om signalen af te geven aan de inspectie. Geen enkel voorschrift staat daaraan in de weg. Toevoeging van een meldingsplicht zou op zichzelf dus geen verandering hoeven te brengen in de verhouding tot de inspectie.
Het bestaan van een meldingsplicht zou wellicht in sommige gevallen gevolgen hebben gehad en zou mogelijk een effectiever optreden hebben kunnen bevorderen. Zeker is dat niet. In elk geval neemt de regering zoals al gezegd afstand van de opvatting dat op voorhand vast zou staan dat een melding de incidenten niet had voorkomen en dus niets toe zou voegen, of van de gedachte dat een meldingsplicht op voorhand al contraproductief zou zijn. Het beeld is genuanceerder. Alleen al het te verwachten effect van meer transparantie in het toezicht en van grotere alertheid van toezichthouders op risico's en wantoestanden vanuit de wetenschap dat men mede een publiek belang dient en belangrijke ontwikkelingen *moet* melden, kan invloed hebben op het tijdig in beeld krijgen van risicovolle ontwikkelingen en op de «cultuur» binnen de instelling op het vlak van bestuur en intern toezicht.

De leden van de VVD-fractie vragen of de incidenten als Amarantis en ROC Leiden anders gelopen waren als deze meldplicht van kracht was geweest.
Dat is moeilijk te zeggen. Het bestaan van een meldplicht kan enerzijds leiden tot meer transparantie en alertheid op risico's bij de interne besluitvorming en tot het besef dat men het publiek belang dient, maar biedt anderzijds geen oplossing voor álle denkbare problemen. De besluiten inzake de huisvesting die hebben geleid tot de neerwaartse spiraal waarin bijvoorbeeld ROC Leiden terecht is gekomen, zijn genomen in een periode voorafgaand aan de economische crisis en de verslechtering van de vastgoedmarkt. Op dat moment was de impact van bepaalde beslissingen moeilijk te overzien.

Kan de regering commentaar geven op de in de hoorzitting genoemde nadelen dat de meldplicht de relatie tussen Raad van Bestuur en Raad van Toezicht beïnvloedt, zo vragen de leden van de VVD-fractie.
Het is in de eerste plaats aan het bestuur om risicovolle ontwikkelingen aan de inspectie te melden. Pas in situaties waarin melding door het bestuur achterwege blijft, de interne toezichthouder het bestuur daartoe niet heeft kunnen bewegen en de interne toezichthouder inderdaad van oordeel is dat de kwaliteit of de continuïteit van het onderwijs in het geding is, komt de wettelijke plicht tot melding door de interne toezicht-houder aan de inspectie in beeld. Risicovolle ontwikkelingen in relatie tot kwaliteit of continuïteit van het onderwijs kunnen allerlei vormen aannemen en uiteenlopende oorzaken hebben. De criteria voor de

meldingsplicht zullen daarom zo worden omschreven dat daaruit duidelijk blijkt welke problemen moeten worden gemeld, zonder dat de oorzaak van die problemen of de juridische kwalificatie ervan (bijvoorbeeld wanbeheer) op zichzelf als een criterium geldt. Het is dan ook een misverstand te veronderstellen dat elke melding geldt als een diskwalificatie van het bestuur waardoor de relatie tussen bestuur en intern toezicht onder druk komt te staan. Bovendien blijft de interne toezichthouder er ook nadat een melding aan de inspectie is gedaan, voor verantwoordelijk om samen met het bestuur de problemen verder aan te pakken. Het is overigens wel van belang dat wanneer de interne toezichthouder zélf tot het inzicht komt dat er sprake is van een falend bestuur, dit inzicht met de inspectie wordt gedeeld. In die situaties van vermeend wanbeheer mag echter worden verondersteld dat de relatie tussen de interne toezichthouder en het bestuur vanwege dat vermoeden al behoorlijk onder druk staat. Een meldingsplicht zal daarin geen verandering brengen.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de onderwijskwaliteit geborgd is in Raad van Toezicht.
In de governancecodes van de onderwijssectoren is opgenomen dat het intern toezicht beschikt over de passende deskundigheid, en ervaring. Hierbij wordt aangesloten bij de vastgestelde profielen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering concreet om wenst te gaan met de kritiek van de Raad van Staat wat betreft de door hen ingeschatte onduidelijkheid die ontstaat over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de interne en externe toezichthouder.
De regering is het volledig eens met de Afdeling advisering van de Raad van State dat de inspectie niet voorbij mag gaan aan de eigen taak en verantwoordelijkheid van de interne toezichthouder om problemen te signaleren en tot een oplossing te brengen. In zoverre wordt met de meldingsplicht dan ook niet beoogd de verhouding tussen de interne toezichthouder en de inspectie te wijzigen. Ook nadat de interne toezichthouder (mogelijke) risicovolle ontwikkelingen bij de instelling heeft gemeld, blijft in de eerste plaats de interne toezichthouder verantwoordelijk om daar samen met het bestuur een oplossing voor te vinden. Als de interne toezichthouder echter onvoldoende in staat blijkt het publieke belang binnen de rechtspersoon te borgen, moet de overheid in beeld komen, want de kwaliteit of de continuïteit van de dienstverlening aan de onderwijsdeelnemers is dan in gevaar. Ook is denkbaar dat er effecten zijn buiten de instelling, bij andere instellingen.
Overigens kan de interne toezichthouder zoals eerder gezegd ook nu al aanleiding zien om signalen af te geven aan de inspectie. Geen enkel voorschrift staat daaraan in de weg. Toevoeging van een meldingsplicht zal op zichzelf dus geen verandering brengen in die onderlinge verhouding.

Kan de regering aangeven hoe zij denkt dat een meldingsplicht in dit verband concreet zou moeten werken en vorm gegeven zou moeten worden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.
Het is allereerst van belang dat voor alle betrokkenen duidelijk wordt in welke situaties de meldingsplicht van toepassing is. In navolging van artikel 31, vierde lid, van de Woningwet zoals gewijzigd door de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, kiest de regering ervoor de criteria die gelden voor de meldingsplicht te regelen in een algemene maatregel van bestuur. Gelet op de primaire verantwoordelijkheid van de interne toezichthouder voor het toezicht, zal terughoudend worden omgegaan met het aantal meldingsgevallen dat wordt opgenomen in die algemene maatregel van bestuur. In de kern zal de meldingsplicht moeten zien op alle risicovolle ontwikkelingen die het publieke belang van de kwaliteit of continuïteit van het onderwijs raken.

Nogmaals benadrukt de regering dat het doen van een melding aan de inspectie de interne toezichthouder niet van zijn eigen verantwoordelijkheid ontslaat om problemen aan te pakken. De onderwijswetten schrijven voor dat het interne toezicht aan bepaalde criteria moet voldoen. Het is (ook weer) aan de inspectie om op de naleving daarvan toe te zien. Zijn er in de visie van de inspectie naar aanleiding van een melding door de interne toezichthouder redenen tot zorg over de effectiviteit van het optreden van de interne toezichthouder of van de bestuurder(s), dan worden stappen gezet volgens de zogeheten escalatieladder, om te bereiken dat alsnog volledig wordt gehandeld volgens de voorschriften. Daarbij zal de inspectie niet treden in de specifieke werkwijze van de interne toezichthouder maar wel trachten te bereiken dat wordt gehandeld overeenkomstig die voorschriften. Helder moet in elk geval zijn dat de interne toezichthouder bij een melding aangeeft wat hij zelf doet. Van de interne toezichthouder wordt immers een actieve rol verwacht, zonder dat deze op de stoel van de bestuurder gaat zitten. De inspectie beoordeelt of dit voldoende is, gelet op de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de interne toezichthouder. Een behoorlijke vervulling van de taak brengt met zich mee dat indien het beleid en de gang van zaken daartoe aanleiding geven, de interne toezichthouders hun toezicht moeten intensiveren en nog actiever moeten optreden.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe ervoor gezorgd kan worden dat een meldingsplicht niet leidt tot bestuurders die minder open en transparant zijn richting hun toezichthouders.
Er mag worden verwacht dat de raad van toezicht en het (college van) bestuur van een onderwijsinstelling zich in de context van vertrouwen en respect voor elkaars positie en deskundigheid en kritische houding, tot elkaar verhouden. In het wetsvoorstel worden onder andere maatregelen voorgesteld om de professionaliteit en deskundigheid van bestuurders en interne toezichthouders te vergroten en de positie van de raad van toezicht te versterken.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven of toezichthouders in alle onderwijssectoren dezelfde rol hebben. Ondanks de diversiteit in gemiddelde schaalgrootte.
Vanwege de grote bestuurlijke variëteit en de vrijheid van inrichting is het bevoegd gezag van een school of onderwijsinstelling vrij in de wijze waarop de bestuurlijke verantwoordelijkheden en toezichthoudende verantwoordelijkheden praktisch vorm worden gegeven. De functiescheiding kan organiek of functioneel zijn. Een organieke scheiding houdt in dat het bestuur en het toezicht als aparte organen binnen de rechtspersoon worden georganiseerd (bijvoorbeeld in een aparte raad van toezicht). Een functionele scheiding houdt in dat er in één orgaan zowel personen met bestuurlijke verantwoordelijkheden zitting hebben als personen met toezichthoudende verantwoordelijkheden.

De leden van de SP-fractie vragen of het informeren van de interne toezichthouder door het medezeggenschapsorgaan ook omgekeerd geldt. Deze leden vragen de regering voorts of zij ook niet van mening is dat een raad van toezicht ook het medezeggenschapsorgaan informeert over de stand van zaken. Waarom wel, of waarom niet, zo vragen deze leden.
Van belang voor een goed werkend governancemodel is dat het goede gesprek tussen de verschillende organen plaatsvindt. Een onderdeel van het goede gesprek is uiteraard dat beide partijen elkaar weten te vinden en elkaar informeren over het reilen en zeilen binnen de organisatie. Omdat de regering dit belangrijk vindt, is in het wetsvoorstel opgenomen dat de partijen minimaal tweemaal per jaar met elkaar in gesprek gaan.

De leden van de CDA-fractie vragen naar aanleiding van de meldplicht voor de interne toezichthouders in hoeverre het standpunt van de regering over de belangen die de interne toezichthouder in het oog moet houden te verenigen is met deze meldplicht.
De Raad van State is volgens deze leden van mening dat een meldplicht in alle gevallen strijdig is met het belang van de interne toezichthouder omdat deze naar het oordeel van die Raad de belangen van de rechtspersoon dient. De hier aan het woord zijnde leden vragen waarom de regering toch kiest voor het aanpassen van de meldplicht en het verduidelijken in de memorie van toelichting in plaats van de meldplicht te schrappen.
Het belang van goed onderwijs is inderdaad niet op voorhand doorslaggevend binnen het geheel van deelbelangen dat samen het belang van de rechtspersoon of (in WEB en WHW) de instelling vormt. Wel heeft dit publieke belang een prominente plaats binnen dat geheel, zoals ook wordt uiteengezet in het nader rapport. Dat blijkt onder meer uit de constatering dat het statutaire doel van de rechtspersoon er sterk mee is verweven, ook omdat wettelijke bekostigingsvoorwaarden een directe invloed hebben op de doelstelling van de rechtspersoon en de onderwijswetten specifieke taken en verantwoordelijkheden neerleggen bij bestuur en interne toezichthouder.
De interne toezichthouder heeft bij voorbeeld in het voortgezet onderwijs (de andere onderwijssectoren kennen vergelijkbare regels) in elk geval tot taak (zie de artikelen 24d, 24e en 24e1 WVO):
– Te functioneren onafhankelijk van het bestuur;
– Toezicht te houden op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur;
– Het bestuur met raad terzijde te staan;
– Te beslissen over goedkeuring van begroting, jaarverslag en eventueel strategisch meerjarenplan van de school;
– Toe te zien op naleving door het bestuur van de wettelijke verplichtingen (waaronder regels over de onderwijskwaliteit), van de code voor goed bestuur en de afwijkingen van die code;
– Toe te zien op de rechtmatige verwerving en doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen die de school op grond van de wet heeft verkregen;
– Het aanwijzen van een instellingsaccountant die verslag uit moet brengen aan de interne toezichthouder;
– Het jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken en de uitoefening van de hierboven genoemde bevoegdheden, in het jaarverslag van de school.

Is er sprake van een raad van toezicht, dan heeft die raad bovendien tot taak, het benoemen, schorsen en ontslaan van de leden van het bestuur, en het toepassen van arbeidsvoorwaardelijke/rechtspositioneel voorschriften in de richting van de bestuursleden die tot het personeel van de school behoren.
De wet (in dit geval: WVO) schrijft ook voor dat de taken en bevoegdheden van de interne toezichthouder zodanig zijn «dat hij een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen».
De voorgestelde meldingsplicht ligt volgens de regering direct in het verlengde van de belangen die de interne toezichthouder in het oog moet houden, gelet op de hierboven genoemde wettelijke taken en bevoegdheden. Het tijdig signaleren van bijvoorbeeld mogelijk wanbeheer raakt rechtstreeks aan de wettelijke taak van het toezien op de naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen of van de code goed bestuur.
De statuten leggen als onderdeel van de doelomschrijving vaak een expliciete verbinding met het naleven van regels uit de onderwijswetgeving.
Als voorbeeld is hieronder de relevante statuutpassage vermeld van de Stichting Lucas Onderwijs te Den Haag.

Artikel 3 (Doel en middelen) van de statuten luidt voor zover hier van belang:

1. De Stichting heeft ten doel het verzorgen van onderwijs.
2. De Stichting tracht haar doel langs wettige weg, zonder winstoogmerk, te bereiken door:
   a. het oprichten, overnemen en als bevoegd gezag in de zin van de onderwijswetgeving besturen, ondersteunen en in stand houden van instellingen en scholen voor bijzonder primair en voortgezet onderwijs en expertisecentra; (...).

De woorden «als bevoegd gezag in de zin van de onderwijswetgeveing besturen» enz. legt de koppeling met de regels van de sectorwetten (in dit geval: WPO, WEC en WVO). Die regels richten zich hoofdzakelijk tot het «bevoegd gezag».

Het belang van goed onderwijs als belangrijkste thema is een gezamenlijk aandachts- en zorggebied van instellingen (interne toezichthouders) en onderwijsinspectie. De betekenis van de meldingsplicht voor het dienen van het publieke belang van goed onderwijs is voor de regering een belangrijk gegeven.

Dat neemt niet weg dat het *primaat* bij de uitoefening van het interne toezicht nadrukkelijk ligt bij de interne toezichthouder, die zoals gezegd opereert op grond van wettelijke voorschriften in verbinding met de belangen van de rechtspersoon. De memorie van toelichting erkent ook voluit dat het interne toezicht een eigen functie heeft.

De regering wijst er tot slot nog op dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ertoe heeft geleid dat de meldplicht in al haar facetten nogmaals tegen het licht is gehouden en nader is onderzocht. Dat heeft geleid tot aanpassingen en tot een betere onderbouwing van het uiteindelijke voorstel. Het belang dat de interne toezichthouder dient, is uitgebereid toegelicht. De verantwoordelijkheden van toezichthouders in het onderwijs zijn nader omschreven in een uitgebreide passage. De noodzaak van de meldplicht is aanzienlijk uitgebreider onderbouwd. De meldingsplicht is naar aanleiding van het advies van de Afdeling anders opgezet.

De leden van de CDA-fractie zijn ook benieuwd, net als de Raad van State, welk probleem de meldplicht nu precies oplost en wat er met een meldplicht mogelijk wordt gemaakt dat nu nog ontbreekt. Waren met een meldplicht eerder zaken aan het licht gekomen dan nu het geval is, of lag het meer aan de onderlinge verhouding tussen bestuur en intern toezicht dat wanbestuur te lang kon voortbestaan, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De regering merkt op dat ook nu al de interne toezichthouder aanleiding kan zien om signalen af te geven aan de inspectie. Geen enkel voorschrift staat daaraan in de weg, zoals de regering meermalen heeft opgemerkt. Toevoeging van een meldingsplicht zou op zichzelf dus geen verandering hoeven te brengen in de verhouding tot de inspectie.

Het bestaan van een meldingsplicht zou wellicht in sommige gevallen gevolgen hebben gehad en zou mogelijk een effectiever optreden hebben kunnen bevorderen, maar zeker is dat niet. Zoals al gezegd in het voorgaande, zijn de besluiten die hebben geleid tot de neerwaartse spiraal waarin bijvoorbeeld Amarantis en ROC Leiden terecht zijn gekomen, genomen in een periode voorafgaand aan de economische crisis en de verslechtering van de vastgoedmarkt. Behalve bestuurscultuur en onverantwoorde afspraken, speelden externe factoren een rol. In elk geval neemt de regering afstand van de opvatting dat op voorhand vast zou staan dat een melding de incidenten niet had voorkomen en dus niets toe zou voegen, of van de gedachte dat een meldingsplicht op voorhand al contraproductief zou zijn. Het beeld is genuanceerder. Alleen al het te verwachten effect van meer transparantie in het toezicht en van grotere alertheid van toezichthouders op risico's en wantoestanden vanuit de

wetenschap dat men mede een publiek belang dient en belangrijke ontwikkelingen *moet* melden, kan invloed hebben op het tijdig in beeld krijgen van risicovolle ontwikkelingen en op de «cultuur» binnen de instelling op het vlak van bestuur en intern toezicht.

Is het ook niet zo, zo vragen de leden van de CDA-fractie, dat met de voorgenomen maatregelen ten aanzien van de versterking van de positie van de medezeggenschapsraad (adviesrecht) bij het opstellen van de benoemingsprofielen voor bestuurders en de benoeming en het ontslag van bestuurders, het interne toezicht dusdanig wordt versterkt dat een meldplicht overbodig is. Deze leden verkrijgen graag een toelichting op dit punt.
De regering deelt de opvatting van de CDA-fractieleden dat versterking van de positie van de medezeggenschapsraad ertoe bijdraagt dat onderwijsinstellingen beter gaan functioneren, waardoor er mogelijk minder vaak sprake zal zijn van risicovolle ontwikkelingen op instellingsniveau die het publieke belang raken. Het te verwachten effect van meer transparantie in het toezicht en van grotere alertheid van toezichthouders op risico's en wantoestanden vanuit de wetenschap dat men mede een publiek belang dient en belangrijke ontwikkelingen *moet* melden, kan daarnaast invloed hebben op het tijdig in beeld krijgen van risicovolle ontwikkelingen en op de «cultuur» binnen de instelling op het vlak van bestuur en intern toezicht.
Risicovolle ontwikkelingen in relatie tot kwaliteit of continuïteit van het onderwijs kunnen allerlei vormen aannemen en uiteenlopende oorzaken hebben. Ook met een sterk bestuur en/of intern toezicht kunnen die ontwikkelingen zich voordoen. Hoe eerder ook de inspectie op de hoogte raakt van risicovolle ontwikkelingen op instellingsniveau die het publieke belang raken, des te eerder kan zo nodig van buitenaf worden ingrepen om dit belang te borgen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of volgens de regering de interne toezichthouder het publieke belang boven het statutaire doel van de instelling moet stellen. Daarbij vragen deze leden of dit geen inbreuk is op de autonomie van een privaatrechtelijke rechtspersoon en of de regering van mening is dat het statutaire doel van instellingen tegen het publiek belang ingaat.
Op de verhouding tussen publiek belang en statutair doel is de regering hierboven al uitgebreid ingegaan naar aanleiding van de vergelijkbare, hierboven in deze paragraaf beantwoorde vraag van de leden van de CDA-fractie. Daarnaar verwijst de regering kortheidshalve. De interne toezichthouder moet dus vanzelfsprekend ook oog hebben voor het dienen van het publieke belang. Daarin zit in het geheel geen spanning met het dienen van de belangen van de rechtspersoon: in tegendeel zelfs. Door oog te hebben voor dat publieke belang, wordt juist de kern van het belang van de rechtspersoon gediend, waarbinnen dat publiek belang een prominente plaats heeft.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts waarom de huidige wetgeving niet voldoet om zowel intern als extern toezicht goed te organiseren.
De regering merkt op dat alleen al het te verwachten effect van meer transparantie in het toezicht en van grotere alertheid van toezichthouders op risico's en wantoestanden vanuit de wetenschap dat men mede een publiek belang dient en belangrijke ontwikkelingen *moet* melden, invloed kan hebben op het tijdig in beeld krijgen van risicovolle ontwikkelingen en op de cultuur binnen de instelling op het vlak van bestuur en intern toezicht.

De leden van de CU-fractie vragen of met de verplichting voor de interne toezichthouder om in bepaalde gevallen een melding bij de inspectie te doen, waarbij de interne toezichthouder het toezicht op zijn minst gedeeltelijk overdraagt aan de externe toezichthouder, het handelen van de interne toezichthouder ondergeschikt is aan de externe toezichthouder en of de relatie tussen de interne en externe toezichthouder hiermee niet onnodig onder druk wordt gezet.
Het beeld dat de melding tot gevolg heeft dat het toezicht voor een deel aan de externe toezichthouder wordt overgedragen, herkent de regering niet. Nogmaals benadrukt de regering dat het doen van een melding aan de inspectie de interne toezichthouder niet van zijn eigen verantwoordelijkheid ontslaat om problemen aan te pakken. Hij mag die eigen verantwoordelijkheid, die in de onderwijswetten is verankerd, niet afschuiven op de inspectie. Van een handelen van de intern toezichthouder dat ondergeschikt is aan het handelen van de extern toezichthouder is evenmin sprake. De onderwijswetten schrijven voor dat het interne toezicht aan bepaalde criteria moet voldoen. Het is (ook weer) aan de inspectie om op de naleving daarvan toe te zien. Als de inspectie een melding ontvangt, wordt ten spoedigste contact gezocht met de instelling. Zijn er in de visie van de inspectie naar aanleiding van een melding door de interne toezichthouder redenen tot zorg over de effectiviteit van het optreden van de interne toezichthouder, dan worden stappen gezet volgens de zogenaamde escalatieladder, om te bereiken dat alsnog volledig wordt gehandeld volgens de voorschriften. Daarbij zal de inspectie niet treden in de specifieke werkwijze van de interne toezichthouder maar wel trachten te bereiken dat wordt gehandeld overeenkomstig die voorschriften. Helder moet in elk geval zijn dat de interne toezichthouder bij een melding aangeeft wat hij zelf doet. Van de interne toezichthouder wordt immers een actieve rol verwacht, zonder dat deze op de stoel van de bestuurder gaat zitten. De inspectie beoordeelt of dit voldoende is, gelet op de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de interne toezichthouder. Een behoorlijke vervulling van de taak brengt met zich mee dat indien het beleid en de gang van zaken daartoe aanleiding geven, de interne toezichthouders hun toezicht moeten intensiveren en nog actiever moeten optreden.
De regering is van mening dat met de voorgenomen meldingsplicht de relatie tussen de interne en de externe toezichthouder juist helderder wordt gemaakt. Overigens kan de interne toezichthouder ook nu al aanleiding zien om signalen af te geven aan de inspectie. Geen enkel voorschrift staat daaraan in de weg. Toevoeging van een meldingsplicht zal op zichzelf dus geen verandering brengen in die onderlinge verhouding.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de opsomming van de situaties waarbij de interne toezichthouder een meldplicht heeft via een algemene maatregel van bestuur (AMvB) wordt geregeld. Hoe en met welke detaillering worden «risicovolle ontwikkelingen» in de AMvB opgenomen, zo vragen deze leden.
Voor deze juridische figuur is gekozen in navolging van de Woningwet, waarin nog maar kort geleden op voorstel van de Tweede Kamer (amendement Kamerstukken II 2011/12, 32 769, nr. 65, p. 3) een soortgelijke constructie is opgenomen. De regering wil de wetgeving in de semipublieke sector met een samenhangende aanpak benaderen en daarom niet zonder dwingende noodzaak uiteen laten lopen.
Wat de beoogde inhoud van de AMvB betreft: de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (p. 16, 17) geeft daarvoor de richting aan. Het gaat bij melding om situaties die onder de noemer van (dreigend) wanbeheer vallen, en om andere risico's. Die risico's hebben een relatie met de

kwaliteit of continuïteit van het onderwijs. Zoals financiële verwikkelingen die ertoe kunnen leiden dat de continuïteit van het onderwijs in het geding is.

E. Gevallen waarin de interne toezichthouder de Inspectie van het Onderwijs moet informeren.

De leden van de SP-fractie vragen wat de rol van de medezeggenschapsorganen is: moeten zij bijvoorbeeld op de hoogte gesteld worden van de melding aan de inspectie door de raad van toezicht? Kan een (G)MR dit initiatief ook nemen, zo vragen deze leden. Waarom overweegt de regering niet om de medezeggenschapsorganen ook een rol te geven bij het melden van wanbeheer, mede omdat de inspectie hiervoor waarschuwt en de regering zelf ook opmerkt dat interne toezichthouders niet alle gevallen zullen melden omdat zij daar (mede)verantwoordelijk voor kunnen zijn?
Als interne toezichthouder zorgwekkende signalen ontvangt, vindt de regering het verstandig – mits dit gezien het onderwerp opportuun is – dat hierover met het medezeggenschapsorgaan wordt gesproken. In dit wetsvoorstel wordt daarom ook een overlegverplichting tussen intern toezicht en medezeggenschapsorgaan geregeld. Dan kan over dergelijke zaken worden gesproken.
Het staat de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad altijd vrij om de inspectie te informeren over mogelijke onvolkomenheden bij een school of onderwijsinstelling. Het aan de inspectie melden vanuit deze positie van zorgwekkende ontwikkelingen in scholen kan een extra *check* zijn voor een vroege detectie van kwalijk beleid en kan bijdragen aan een tijdige reactie van interne en externe toezichthouders. De regering merkt wel op dat als het medezeggenschapsorgaan zorgwekkende zaken constateert, deze hier allereerst over in gesprek zou moeten gaan met bestuur en interne toezichthouder alvorens het initatief te tonen om de inspectie te informeren. Het gaat de regering echter te ver om het medezeggenschapsorgaan een meldingsplicht op te leggen. Waar een interne toezichthouder wel medeverantwoordelijk is voor bestuurlijk falen, wil de regering voorkomen dat het medezeggenschapsorgaan op eenzelfde manier verantwoordelijk kan worden gehouden. Hiermee houdt de regering de rol van het medezeggenschapsorgaan zuiver, zodat het vrijelijk ook een signalerende rol kan vervullen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om nader toe te lichten in welke gevallen de interne toezichthouder bepaalde zaken aan de inspectie zou moeten melden, en of de regering hier voorbeelden van kan geven.
De regering onderschrijft het belang dat voor alle betrokkenen snel duidelijk wordt in welke situaties de meldingsplicht van toepassing is. Zoals eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is opgemerkt, kiest de regering er in navolging van artikel 31, vierde lid, van de Woningwet voor om de criteria die gelden voor de meldingsplicht te regelen in een algemene maatregel van bestuur. Gelet op de primaire verantwoordelijkheid van de interne toezichthouder voor het toezicht, zal terughoudend worden omgegaan met de invulling van de algemene maatregel van bestuur. In de kern zal de meldingsplicht moeten zien op alle risicovolle ontwikkelingen die het publieke belang van de kwaliteit of continuïteit van het onderwijs raken.
De onderwijswetten schrijven voor dat het interne toezicht aan bepaalde criteria moet voldoen. Het is aan de inspectie om op de naleving daarvan toe te zien. Zijn er in de visie van de inspectie naar aanleiding van een melding door de interne toezichthouder redenen tot zorg over de effectiviteit van het optreden van de interne toezicht houder, dan worden stappen gezet volgens de zogeheten escalatieladder, om te bereiken dat alsnog volledig wordt gehandeld volgens de voorschriften. Daarbij zal de

inspectie niet treden in de specifieke werkwijze van de interne toezichthouder, maar wel trachten te bereiken dat wordt gehandeld overeenkomstig die voorschriften. Helder moet in elk geval zijn dat de interne toezichthouder bij een melding aangeeft wat hij zelf doet. Van de interne toezichthouders wordt immers een actieve rol verwacht zonder dat hij op de stoel van de bestuurder gaat zitten. De inspectie beoordeelt of dit voldoende is, gelet op de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de interne toezichthouder.

Wat is de consequentie als de interne toezichthouder zaken niet meldt aan de inspectie, zo vragen de leden van de D66-fractie.
De consequentie kan zijn dat de Minister oordeelt dat sprake is van strijd met de wettelijke voorschriften (wet en AMvB) die een melding in dit specifieke geval voorschrijven en dat de Minister op die grond kan overgegaan tot gehele of gedeeltelijke inhouding van de bekostiging (funderend onderwijs) of de rijksbijdrage (mbo en ho). Het gaat hierbij om een discretionaire bevoegdheid van de Minister; de Minister maakt een afweging.
Daarnaast kan het niet melden aan de inspectie in de toekomst mogelijk ook gevolgen gaan hebben voor de interne toezichthouder zelf: de regering werkt aan een wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek om ook voor interne toezichthouders van verenigingen en stichtingen te regelen dat zij aansprakelijk kunnen worden gesteld vor schade die is veroorzaakt door een «onbehoorlijke taakvervulling». Zie daarover de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel, p. 5, 24 en 25. Bestuurders kunnen nu al aansprakelijk worden gesteld wegens onbehoorlijke taakvervulling (artikel 2:9 van het Burgerlijk Wetboek).

De leden van de D66-fractie vragen of de regering het ermee eens is dat dit voorstel verwarring schept over de verantwoordelijkheden van de interne en externe toezichthouder.
Het beeld dat het voorstel verwarring schept over de verantwoordelijkheden van de interne en externe toezichthouder wordt niet door de regering herkend. De regering wijst hierbij op de uitvoerige uiteenzetting in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (p. 13 t/m 17) waarin die verantwoordelijkheden worden beschreven. Een zeer belangrijk aspect daarvan is dat de inspectie niet al in actie moet komen terwijl de interne toezichthouder nog aan zet is en probeert tot een oplossing te komen. Met de voorgestelde wettelijke regeling van de meldingsplicht verwacht de regering dat situaties waarbij sprake is van (mogelijke) risicovolle ontwikkelingen die (ook) het publieke belang raken, tijdig bij de inspectie worden gemeld. Daarmee draagt de onderwijsinstelling bij aan een goede informatiepositie van de inspectie, die van wezenlijk belang is om effectief toezicht te kunnen houden.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering het risico beoordeelt dat door de meldplicht gevoelige informatie op straat kan komen te liggen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, in een fase waarin vertrouwelijkheid uiteindelijk tot betere resultaten zou kunnen leiden.
De regering wijst erop dat de inspectie ook nu al via allerlei kanalen signalen ontvangt over het functioneren van onderwijsinstellingen. Daarbij dient niet alleen gedacht te worden aan de jaarverslaggeving die door de onderwijsinstellingen zelf wordt ingediend, maar ook aan signalen van leerlingen, ouders, docenten, medezeggenschapsraden en bestuurders. Wanneer met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur wordt verzocht om openbaarmaking van deze informatie, weegt de inspectie zorgvuldig aan de hand van de in de wet gestelde weigeringssgronden af in hoeverre deze verzoeken kunnen worden gehonoreerd. Daarbij worden onder meer het belang van de onderwijsinstelling

(dat niet onevenredig benadeeld mag worden) en het belang van de inspectie om goed toezicht uit te kunnen voeren, afgewogen.
De inspectie heeft tot taak om de aard en de omvang van misstanden, alsmede de toedracht van die misstanden te onderzoeken, zodra signalen daarover de inspectie bereiken. Het is bovendien ook de wettelijke taak van de inspectie over die misstanden te rapporteren en belangrijke stakeholders daarover te informeren, ook over de acties die het bevoegd gezag onderneemt om de misstanden op te lossen. In beginsel komen deze rapportages voor openbaarmaking in aanmerking. Aangenomen kan worden dat tussen het moment waarop de interne toezichthouder op de hoogte raakt van risicovolle ontwikkelingen op instellingsniveau die het publieke belang raken en het moment waarop de inspectie zijn bevindingen openbaar maakt, de intern toezichthouder voldoende gelegenheid heeft om de problemen in een vertrouwelijke sfeer op te lossen.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de opmerking dat toevoeging van de meldplicht geen verandering brengt in de onderlinge verhouding tussen instelling en inspectie.
Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering kortheidshalve naar de hierboven in paragraaf 1 opgenomen antwoorden op vragen van de SGP-fractie, de in paragraaf 2 onder D (bij de meldingsplicht) gegeven antwoorden en de antwoorden in paragraaf 2 onder E in reactie op vragen van de fractie van D66.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de regering onderkent dat juist de verplichting om te melden wezenlijk verschil maakt, aangezien de raad van toezicht niet langer in vrijheid kan bepalen of en wanneer zij een melding doet.
De voorgestelde meldingsplicht is één van de maatregelen om het functioneren van onderwijsinstellingen daadwerkelijk te kunnen verbeteren. Daarbij is aansluiting gezocht met de regeling van de meldingsplicht in de Woningwet zoals gewijzigd door de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Verkeerde beslissingen kunnen de kwaliteit van dienstverlening schaden, tot een ondoelmatige besteding van publieke middelen leiden en niet alleen gevolgen hebben voor een instelling zelf, maar ook voor de sector als geheel. De regering benadrukt dat goed onderwijsbestuur met zich meebrengt dat bestuurders mede oog hebben voor het publieke belang. Indien de kwaliteit of continuïteit van het onderwijs in geding komt en er intern geen oplossing kan worden gevonden, houdt goed onderwijsbestuur in dat de instelling de inspectie daarvan op de hoogte stelt zodat de publieke belangen in onderlinge samenspraak en samenwerking met de inspectie, en ieder vanuit zijn eigen taak en verantwoordelijkheid, zo goed mogelijk kunnen worden geborgd. Met de voorgestelde wettelijke regeling van de meldingsplicht verwacht de regering dat situaties waarbij sprake is van (mogelijke) risicovolle ontwikkelingen die (ook) het publieke belang raken, tijdig bij de inspectie worden gemeld. Daarmee draagt de onderwijsinstelling bij aan een goede informatiepositie van de inspectie, die van wezenlijk belang is om effectief toezicht te kunnen houden. Een meldingsplicht voor de interne toezichthouder zal er verder toe bijdragen dat de interne toezichthouder een grotere alertheid zal hebben om in actie te komen voor het publieke belang dat betrokken is bij zijn toezichthoudende taak. Alleen al het te verwachten effect van meer transparantie in het toezicht en van grotere alertheid van toezichthouders op risico's en wantoestanden vanuit de wetenschap dat men mede een publiek belang dient en belangrijke ontwikkelingen *moet* melden, kan invloed hebben op het tijdig in beeld krijgen van risicovolle ontwikkelingen en op de «cultuur» binnen de instelling op het vlak van bestuur en intern toezicht. De regering gaf dat eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag ook al aan in reactie op daar genoemde vragen.

De leden van de SGP-fractie vragen vervolgens een reactie van de regering op de risico's die als gevolg van de meldplicht kunnen ontstaan, waarbij zij aandacht vragen voor het risico dat de raad van toezicht eerder dan nodig zal melden om zich zoveel mogelijk te vrijwaren van aansprakelijkheid, waardoor het nut van de meldplicht erodeert.
Melding leidt zeker niet tot vrijwaring van aansprakelijkheid. Zoals eerder nadrukkelijk is opgemerkt, behoudt de interne toezichthouder na melding de volle verantwoordelijkheid om samen met het bestuur een oplossing voor de problemen te bereiken. Daarom moet in elk geval helder zijn dat de interne toezichthouder bij een melding aangeeft wat hij zelf doet. Van de interne toezichthouder wordt immers een actieve rol verwacht, zonder dat deze op de stoel van de bestuurder gaat zitten. Het is ook aan de bestuurder om daarvoor te waken. De inspectie beoordeelt of de inspanningen van de interne toezichthouder voldoende zijn, gelet op de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de interne toezichthouder.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre er sprake is van uniformering en waarom er afwijkende regelingen zijn getroffen wat betreft de grondslag van de meldplicht in de regeling voor toegelaten instellingen en het feit dat raad van toezicht zich ook richt op het maatschappelijk belang, naast het belang van de instelling.
De raden van toezicht van onderwijsinstellingen functioneren binnen een specifiek wettelijk kader. Zij houden toezicht op de uitvoering van de taken en bevoegdheden van het schoolbestuur. Onderdeel van dat toezicht is het toezien op de naleving van de onderwijswetgeving. De onderwijswetgeving is van een heel andere aard dan de Woningwet en is al sinds jaar en dag door een specifiek samenstel van regels nadrukkelijk gericht op het dienen van een maatschappelijk belang: het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs. Dat doel staat centraal en is vervlochten met diverse regels over de inrichting en kwaliteit van het onderwijs. Scholen staan daardoor per definitie al in directe verbinding met het maatschappelijke belang dat zij dienen. Die verbinding hoeft daarom niet ook nog een keer afzonderlijk te worden geregeld in relatie tot de rol van de interne toezichthouder. Omdat het maatschappelijk onderwijsbelang aan de basis staat van de school en haar functioneren, en direct volgt uit de onderwijswetten, richt de raad van toezicht zich op een geheel vanzelfsprekende wijze mede op het dienen van het maatschappelijk belang van goed onderwijs.
Er is gezien het voorgaande geen geen aanleiding om de wettelijke systematiek voor de toegelaten instellingen te volgen door in de voorschriften over het interne toezicht in het onderwijs de verbinding met het maatschappelijk belang (nog eens afzonderlijk) te stipuleren.
Overigens zijn toegelaten instellingen ook niet op één lijn te stellen met onderwijsinstellingen.

De leden van de SGP-fractie vragen naar aanleiding van de vormgeving van de meldplicht of de regering conform de Aanwijzingen voor de regelgeving ten minste de hoofdelementen van de meldplicht in de formele wet zal verankeren.
Het wetsvoorstel sluit zoals hiervoor al is opgemerkt aan bij de manier waarop voor de woningcorporaties de meldplicht is geregeld, naar aanleiding van een door de Tweede Kamer aanvaard amendement. De hoofdlijnen van de op te stellen AMvB blijken uit de pag. 16 en 17 van de memorie van toelichting.
De keuze voor een AMvB biedt, zoals de memorie van toelichting ook al vermeldt (pag. 17), meer ruimte voor flexibiliteit en responsiviteit dan een «harde» wettelijke opsomming of duiding van meldingsgevallen.

F. Recht op vergoeding kosten rechtsbijstand en scholing medezeggenschapsraad

G. Beslechting van nalevingsgeschillen medezeggenschap funderend onderwijs

H. Inroepen van nietigheid van besluiten medezeggenschap funderend onderwijs

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of er nadere eisen worden gesteld aan de gronden waarop een beroep op de nietigheid van een besluit kan worden ingeroepen.
Op grond van het voorstel kan de nietigheid door een medezeggenschapsraad alleen worden ingeroepen als de medezeggenschapsraad instemming heeft onthouden aan een voorgenomen besluit of als het bevoegd gezag een besluit ten onrechte in het geheel niet voor instemming aan de medezeggenschapsraad heeft voorgelegd. Het gaat daarbij om formele instemmingsrechten op grond van de WMS. De nietigheid kan niet worden ingeroepen ten aanzien van besluiten waarvoor adviesrecht geldt.
Het gaat hier om een genuanceerd instrument. Het bevoegd gezag kan zich altijd tot de Landelijke commissie voor geschillen WMS (hierna: LCG WMS) wenden indien het van oordeel is dat het instrument ten onrechte is gehanteerd. Besluitvorming zal dus niet worden geblokkeerd. Overigens wijkt het instrument in effect niet heel sterk af van de regeling in het huidige artikel 32 WMS op grond waarvan een besluit vervalt indien de medezeggenschapsraad daaraan geen instemming heeft verleend. Nieuw is dat de nietigheid straks niet meer automatisch intreedt maar expliciet moet worden ingeroepen. Daardoor ontstaat voor alle partijen duidelijkheid over de status van het besluit. Bovendien zal het instrument op grond van het voorgestelde artikel 32 WMS ook gaan gelden als sprake is van voorstellen waarop het bevoegd gezag ten onrechte geen instemming heeft gevraagd. Die mogelijkheid kent het huidige recht niet. In de antwoorden op de hiernavolgende vragen wordt het systeem nader uiteengezet.

De leden van de CDA-fractie vragen of dit gaat over alle besluiten die instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad vereisen en of er nog voorwaarden worden gesteld aan de motivering van de medezeggenschapsraad waarom niet kan worden ingestemd met een voorgenomen besluit.
De nietigheid kan worden ingeroepen voor elk besluit waarvoor op grond van de WMS een wettelijk instemmingsrecht geldt. Een nadere motivering is daarvoor niet vereist.
Het inroepen van de nietigheid van een besluit dient te worden onderscheiden van het onthouden van instemming door de medezeggenschapsraad aan een voorgenomen besluit. Nietigheid kan pas worden ingeroepen nadat instemming is onthouden of nadat is gebleken dat het bevoegd gezag ten onrechte in het geheel geen instemming heeft gevraagd. De medezeggenschapsraad dient voor het onthouden van instemming, dat dus voorafgaat aan het eventueel inroepen van de nietigheid, een reden te verstrekken. Het bevoegd gezag kan immers, indien het van mening is dat de medezeggenschapsraad ten onrechte instemming heeft onthouden, een geschil aanhangig maken bij de LCG WMS. De LCG WMS betrekt de motivering van de medezeggenschapsraad bij haar oordeel. Daarop wordt hieronder nader ingegaan bij het antwoord op de vraag welke consequenties dit systeem heeft voor het voorgenomen besluit.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de termijn is waarbinnen dit beroep op nietigheid moet worden aangetekend.
De medezeggenschapraad dient de nietigheid schriftelijk tegenover het bevoegd gezag in te roepen binnen zes weken nadat het bevoegd gezag het besluit heeft genomen. In gevallen waarin het bevoegd gezag de medezeggenschapsraad niet over het voorgenomen besluit heeft geïnformeerd, gaat de termijn van zes weken in op het moment dat aan de medezeggenschapsraad is gebleken dat uitvoering of toepassing wordt gegeven aan het besluit.

De leden van de CDA-fractie vragen wat dit betekent voor het voorgenomen besluit.
Het besluit van het bevoegd gezag is gewoon geldig, ondanks eventuele daaraan klevende gebreken zoals het ten onrechte niet vragen van instemming aan de medezeggenschapsraad, zolang de nietigheid van het besluit niet is ingeroepen. Pas nadat de nietigheid wordt ingeroepen, wordt het besluit met terugwerkende kracht geacht niet te hebben bestaan. Het bevoegd gezag mag dan aan het besluit geen uitvoering geven. De medezeggenschapsraad kan de LCG WMS desgewenst vragen om aan het bevoegd gezag de plicht op te leggen, zich te onthouden van handelingen die strekken tot uitvoering van een nietig besluit. Anderzijds kan een bevoegd gezag de LCG WMS ook vragen te verklaren dat de medezeggenschapsraad ten onrechte een beroep op de nietigheid heeft gedaan (lid 4).
De nietigheid kan overigens worden ingeroepen in twee situaties. De procedure is, als gevolg van het verloop van de besluitvorming, in elk van die situaties enigszins specifiek. De eerste situatie doet zich voor als de medezeggenschapsraad geen instemming heeft verleend aan een aan hem voorgelegd besluit. De tweede situatie geldt als het bevoegd gezag een besluit heeft genomen zonder dat dit voor instemming aan de medezeggenschapsraad is voorgelegd terwijl instemming op grond van de WMS wel was vereist.
Heeft de medezeggenschapsraad instemming onthouden aan een door het bevoegd gezag voorgelegd besluit, dan kan het bevoegd gezag zich binnen zes weken na de onthouding van die instemming wenden tot de LCG WMS. Het bevoegd gezag kan de LCG WMS dan toestemming vragen om het besluit toch te mogen nemen. De LCG WMS zal die toestemming slechts geven – en dat is conform het huidige artikel 32 WMS – indien de medezeggenschapsraad niet in redelijkheid tot het onthouden van instemming heeft kunnen komen of indien sprake is van zwaarwegende omstandigheden die het te nemen besluit van het bevoegd gezag rechtvaardigen. Indien de LCG WMS het bevoegd gezag in het gelijk stelt – en er dus alsnog toestemming wordt verleend om het besluit te nemen – heeft de medezeggenschapsraad niet langer de bevoegdheid om zich op de nietigheid van het besluit te beroepen.
Is het besluit ten onrechte door het bevoegd gezag genomen zonder dat instemming is gevraagd en heeft de medezeggenschapsraad om die reden de nietigheid ingeroepen, dan geldt een iets andere procedure. Het bevoegd gezag zal eerst alsnog een nieuw besluit moeten nemen en dat besluit ter instemming aan de medezeggenschapsraad moeten voorleggen. Indien de medezeggenschapsraad dan instemming onthoudt, geldt vervolgens de procedure die in de vorige alinea is uiteengezet en waarbij kan worden beoordeeld of de instemming in redelijkheid is onthouden.

De leden van de CDA-fractie vragen of het beroep op de nietigheid schorsende werking heeft.
Nietigheid betekent dat het besluit wordt geacht niet te zijn genomen. Er mag vanaf het moment dat de nietigheid is ingeroepen dus geen uitvoering worden gegeven aan het besluit.

De leden van de CDA-fractie vragen binnen welke termijn duidelijk moet worden of terecht dan wel onterecht een beroep op de nietigheid van besluitvorming is gedaan.
Zoals hiervoor is beschreven, dient de nietigheid binnen zes weken nadat het besluit is genomen te worden ingeroepen door de medezeggenschapsraad. Indien het bevoegd gezag vervolgens van oordeel is dat dit inroepen van de nietigheid ten onrechte heeft plaatsgevonden, kan het bevoegd gezag de LCG WMS verzoeken te verklaren dat de medezeggenschapsraad ten onrechte een beroep heeft gedaan op de nietigheid. Daarvoor geldt geen termijn, maar het zal veelal in het belang van het bevoegd gezag zijn om het geschil spoedig aanhangig te maken.

Vooropstellen dat de taken van de opleidingscommissie, geregeld in de WHW, primair zijn gericht op (het bevorderen van) de kwaliteit van de opleidingen

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe en op welke wijze zij uitvoering geeft of gaat geven aan de motie van de leden Mohandis en van Meenen (Kamerstukken II 2014/15, 31 288, nr. 466) waarin gevraagd werd opleidingscommissies te verheffen tot medezeggenschap met bijhorende advies- en instemmingsrechten.
In de motie van Mohandis c.s. wordt de regering verzocht om in samenspraak met de bonden en koepels met voorstellen te komen om opleidingscommissies de status van medezeggenschapsorgaan te geven met bijhorende bevoegdheden zoals adviesrecht en instemmingsrecht. De regering steunt het idee achter deze motie en is met studentenbonden en instellingen in overleg over de mogelijkheden om de opleidingscommissies verder te versterken zonder dat de meerwaarde die een opleidingscommissie nu vanuit de expertrol heeft, verloren gaat of de positie van het geheel aan medezeggenschap daardoor wordt ondermijnd. Er moet geen situatie ontstaan waarin opleidingscommissie en medezeggenschapsorgaan tegenover elkaar kunnen komen te staan, maar net als in de examencommissie zijn er elementen in de positie van het medezeggenschapsorgaan die doorgetrokken kunnen worden naar de opleidingscommissie. Om daar meer zicht op te krijgen wil de regering eerst een breder beeld hebben van de manier waarop de taak van de opleidingscommissies in de huidige praktijk wordt vormgegeven door het eerder genoemde onderzoek van de inspectie. De motie verzoekt bovendien om in samenspraak met bonden en koepels voorstellen te doen. Dat wil de regering de komende tijd, mede op basis van bovengenoemde informatie en het overleg dat hierover gaande is, zorgvuldig doen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering staat tegenover de verdere versterking van de opleidingscommissies.
De primaire taak van de opleidingscommissies is het adviseren over de kwaliteit van de opleiding en daarmee speelt de opleidingscommissie ook een belangrijke rol in de interne kwaliteitszorg. Deze taak wordt in dit wetsvoorstel vastgelegd. De regering heeft tevens aangekondigd dat in het wetsvoorstel accreditatiestelsel zal worden opgenomen dat de opleidingscommissie het recht krijgt om een zelfstandige bijdrage te leveren aan de kritische reflectie. Tevens krijgt de opleidingscommissie als wettelijke taak het bespreken van de resultaten van opleidingsvisitaties/accreditaties. Daar komt bij dat een panel dat de opleiding visiteert altijd een student-lid moet bevatten. Dit geldt ook voor panels die op instellingsniveau beoordelen. De mate waarin studenten actief worden betrokken bij het onderwijs wordt extra punt van aandacht bij de beoordeling van opleidingsprogramma's. Tot slot geldt instemming van de (centrale) medezeggenschapsraad als een harde voorwaarde voor instellingen om in aanmerking te komen voor deelname aan de pilot (Kamerstukken II 2014/15, 31 288, nr. 471).

Naast deze voorstellen beziet de regering ook wat er nodig is om dit verder invulling te geven. Daarvoor kijkt de regering samen met studentenbonden en instellingen naar de positie van medezeggenschapsorganen en examencommissies en laat de regering door de inspectie onderzoek doen naar de manier waarop de opleidingscommissie in de huidige praktijk functioneren.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij inschat dat de faciliteiten voor «medezeggenschappers» voldoende zijn.
In de wet is geregeld dat medezeggenschapsleden en ook opleidingscommissie recht hebben op de voorzieningen en scholing die redelijkerwijs nodig zijn voor het uitoefenen van de taak. Het verschilt per instelling, per raad, per persoon en per situatie welke voorzieningen en welke scholing dat precies zijn. Uit de medezeggenschapsmonitor die het ISO vorig jaar samen met partners LSVb, VH, VSNU, VMH en LOVUM heeft uitgebracht, blijkt dat veel raden beschikken over een ambtelijk secretaris of notulist en dat een duidelijke meerderheid van de raadsleden tevreden is over de scholingsmogelijkheden en vindt dat de raad profijt heeft van deze scholing. Daarbij valt wel op dat relatief weinig raden alle beschikbare scholingsdagen benutten, zodat daar dus nog winst valt te behalen. Ook blijkt er nog behoefte te zijn aan juridische ondersteuning. Dat zien we ook terug in de uitkomst dat raadsleden niet altijd goed op de hoogte zijn van hun rechten en bevoegdheden. Zo zien we dat raadsleden nog niet goed geïnformeerd zijn over de afspraken met betrekking tot de termijnen waarin zaken die onder de instemmings- of adviesbevoegdheid vallen worden afgewikkeld, dat veel raden niet weten hoe groot het eigen budget is waar zij over beschikken en dat het versterkt initiatiefrecht en het overleg met de raad van toezicht nog maar weinig worden benut terwijl dat bij uitstek mogelijkheden biedt om in een vroeg stadium bij de richting en invulling van het beleid betrokken te worden. Ook blijkt er nog onduidelijkheid te bestaan over het begrip voorzieningen. Onder voorzieningen vallen niet alleen fysieke voorzieningen maar ook andersoortige faciliteiten zoals ambtelijke of juridische ondersteuning. Hierin is scholing van belang, maar ook een goede interne overdracht en inwerkperiode. Daar ligt dus een verantwoordelijkheid voor instellingen en medezeggenschapsraden.

Hoe kijkt de regering aan tegen de mogelijkheid van collegegeldvrij besturen? Zou een gedeeltelijke en of algehele vrijstelling met de mogelijkheid ingeschreven te staan bij de desbetreffende instelling tot de mogelijkheden kunnen behoren, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.
In de wet is collegegeldvrij besturen nu geregeld via de regeling profileringsfonds (artikel 7.51e WHW). De regeling houdt kortweg in dat instellingen via het profileringsfonds financiële ondersteuning mogen geven aan personen die naar het oordeel van het instellingsbestuur activiteiten uitvoeren op bestuurlijk of maatschappelijk gebied die mede in het belang zijn van de instelling en niet commercieel van aard zijn. De instelling dient te zorgen voor een regeling dat de persoon voor wie de voorziening wordt getroffen toegang heeft tot de voorzieningen van de instelling, niet zijnde het onderwijs. De instelling sluit voor maximaal een jaar een overeenkomst met deze persoon. Voorwaarde is dat de student zich uitschrijft, omdat hij vanwege een fulltime bestuurs- of medezeggenschapsfunctie geen onderwijs kan volgen en dus feitelijk geen student is. Dit is indertijd op deze wijze geregeld vanwege de zogenaamde langstudeermaatregel, omdat de student daarbij nadeel had van het ingeschreven zijn bij een instelling. Daarnaast is er de mogelijkheid voor de instellingen om het collegegeld van de ingeschreven student te compenseren die in verband met de aanwezigheid van een bijzondere omstandigheid, zoals het lidmaatschap van een bestuur van een studentenorganisatie of een opleidingscommissie, studievertraging heeft

opgelopen of naar verwachting zal oplopen. Instellingen kunnen ook hiervoor gebruik maken van het profileringsfonds (artikel 7.51 WHW).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het beter vastleggen van de kerntaak (het bevorderen van de kwaliteit van opleidingen) ook materieel gevolgen heeft voor opleidingscommissies. Waarom kiest de regering niet voor het borgen van het adviesrecht van opleidingscommissies, vragen deze leden zich af.
In het geheel van *checks and balances* gaat het er niet enkel om wie welk recht heeft, maar ook om wie welke rol of verantwoordelijkheid heeft. Om die reden is ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel een heldere taakomschrijving vast te leggen voor de opleidingscommissie. Over het borgen van het adviesrecht is in antwoord op eerdere vragen van de leden van de PvdA-fractie inzake de motie over het verheffen van de opleidingscommissie tot medezeggenschapsorgaan al ingegaan. De regering bekijkt in samenspraak met studentenbonden en instellingen en op basis van eerder genoemd onderzoek of deze adviestaak concretere invulling behoeft.

4. Toepassing wetsvoorstel in Caribische deel van Nederland

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de haalbaarheid van de invoering van dit wetsvoorstel in het Caribische deel van Nederland. De leden refereren aan de memorie van toelichting waarin de regering wijst op de situatie dat de bepalingen die nu in het Europese deel van Nederland gelden ten aanzien van «goed bestuur» nog niet in werking zijn getreden. Wordt het nieuwe governancemodel al toegepast in Caribisch Nederland, zo vragen zij. Voorts vragen de leden of niet meer tijd nodig is voor scholen in Caribisch Nederland om deze wet in te voeren.
Het voorliggende wetsvoorstel brengt wijzigingen aan in de artikelen in de verschillende onderwijswetten die betrekking hebben op de verplichte scheiding van bestuur en intern toezicht en de taken van dat interne toezicht. In Caribisch Nederland zijn deze artikelen (art. 23 en 25 WPO BES; art. 54 en 56 WVO BES) nog niet in werking getreden. De nu voorgestelde wetswijzigingen treden op Caribisch Nederland pas in werking nadat ook de onderliggende artikelen zelf in werking zijn getreden. Het beoogde tijdstip van inwerkingtreding is 1 augustus 2016. Zoals al is gemeld in de brief van de regering van 3 maart 2015 aan uw Kamer over de Voortgang onderwijsverbeteringen in Caribisch Nederland bereiden de scholen in Caribisch Nederland zich voor op de nieuwe situatie met ondersteuning en expertise van de sectorraden en de bestuurscoaches (Kamerstukken II 2014/15, 31 568, nr. 153).[9] De sectorraden en de bestuurscoaches ondersteunen de besturen in het primair en voortgezet onderwijs al bij de professionalisering van hun taken.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de onderwijsregelgeving voor Caribisch Nederland en de toepassing daarvan zo veel mogelijk blijven sporen met de onderwijsregelgeving die geldt voor het Europese deel van Nederland. Tegelijkertijd lezen zij dat rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld de situatie dat de laatste school of opleiding op een eiland moet worden gesloten. Zij vragen of deze bijzondere omstandigheden niet ook expliciet in de wetgeving voor Caribisch Nederland moeten worden geborgd. Zo nee, hoe worden «bijzondere omstandigheden» wettelijk beschermd, zo vragen de leden.
De mogelijkheid om bijzondere omstandigheden mee te wegen is voldoende vastgelegd in de wet. Zo biedt de wet het interventie-instrument om de bekostiging te beëindigen of om een school op te heffen wanneer de leerresultaten ernstig of langdurig tekortschieten. De

---

9 Kamerstukken II 2014/15, 31 568, nr. 153.

betreffende bepaling is geformuleerd als een mogelijkheid voor de Minister om in te grijpen. Deze kan bij de afweging over het al dan niet benutten van deze mogelijkheid alle (bijzondere) omstandigheden betrekken die in dat kader relevant zijn, bijvoorbeeld de situatie dat het de laatste school op een eiland betreft.

5. Internetconsultatie

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe zij aankijkt tegen het principe van de assessor.
Een studentassessor is een student van een instelling die de vergaderingen van het college van bestuur bijwoont en daarin een adviserende rol heeft. In het verleden is er al discussie geweest met het parlement over de invoering van de figuur van een studentassessor en de verplichting is met instemming van beide Kamers vervallen. In plaats daarvan is het versterkt initiatiefrecht geïntroduceerd. Door het versterkt initiatiefrecht wordt de medezeggenschap in de positie gebracht om in een vroeg stadium betrokken te zijn bij het voorgenomen beleid van de instelling inzake studentaangelegenheden. Deze positie is recent met de invoering van het Studievoorschot versterkt door het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting. Dit instemmingsrecht stelt de medezeggenschapsorganen – en niet slechts één enkele student – in de gelegenheid om in een vroeg stadium mee te denken met het beleid en op die manier het beleid te versterken. De positie van de studentassessor ten opzichte van andere studenten en medezeggenschapsorganen die studenten vertegenwoordigen blijft immers een vraagpunt. De figuur van de studentassessor is voor de instellingen één van de vele mogelijkheden om studenten beter te betrekken bij het beleid van de instelling. Er zijn echter nog meer mogelijkheden waaraan de wet niet in de weg staat. Zo heeft elke instelling de ruimte om samen met het medezeggenschapsorgaan te komen tot een passend model waarin het goede gesprek plaatsvindt, een bestuurscultuur met ruimte voor inspraak en tegenspraak.

Onder verwijzing naar Amsterdam, waar men na Groningen is begonnen met de studentassessor, vragen de leden van de PvdA-fractie de regering aan te geven hoe zij studenten in voldoende mate denkt te kunnen faciliteren door de instelling van een assessor te laten afhangen van de instelling en door dit niet generiek mogelijk te maken.
De studentassessor is al mogelijk, maar de regering ziet geen reden om deze figuur verplicht te stellen voor alle instellingen. Iedere instelling kan hier afspraken over neerleggen in het bestuurs- en beheersreglement of het medezeggenschapsreglement waar het medezeggenschapsorgaan instemmingsrecht over heeft.

De leden van de SP-fractie vragen zich af wie er op de internetconsultatie gereageerd hebben. Deze leden vragen of de regering een overzicht kan leveren van de geleverde reacties onderverdeeld in categorieën als belangenorganisaties primair onderwijs of voortgezet onderwijs, leerkrachten, enzovoort.
Er zijn in totaal 93 reacties ingediend. Behalve van de kant van PO-,VO- en MBO-raad zijn er reacties ontvangen van schoolleiders, schoolbesturen, adviesbureaus en individuele docenten of personen. Een gedetailleerde uitsplitsing is moeilijk te geven omdat niet altijd duidelijk is vanuit welke onderwijssector een reactie is geschreven.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan toelichten hoeveel ontvangen reacties bij de internetconsultatie er precies zijn en waarom er verschil zit in het aantal reacties dat op de website (www.internetconsultatie.nl) staat en het aantal reacties dat genoemd wordt in de memorie van toelichting.

Er zijn 93 reacties ontvangen op de internetconsultatie. Het bedoelde verschil in het aantal komt door het feit dat wie reageert, zelf moet aangegeven of de reactie openbaar gemaakt mag worden (zichtbaar op de website) of niet. Dit doet men door een vinkje in het toepasselijke vakje te zetten. In 37 gevallen heeft men aangegeven dat de reactie openbaar (dus zichtbaar op de website) gemaakt mag worden. Tevens wordt erop gewezen dat niet iedereen die heeft gereageerd, alle vragen heeft beantwoord. Ook daardoor kunnen getalsmatige verschillen optreden.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie de regering om toe te lichten hoe het aantal reacties voor en tegen instemmingsrecht gewogen is in het besluit om te kiezen voor adviesrecht.
Bij de weging is gekeken uit welke sector en op welke wijze op de vragen werd gereageerd.
Bij de beantwoording van de vraag over het instemmingrecht op hoofdlijnen van de begroting hebben de respondenten uit de PO-,VO- en MBO-sector in meerderheid negatief gereageerd op het voorstel. Daarentegen hebben de respondenten uit de HO-sector in meerderheid juist aangegeven hier wel voorstander van te zijn.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering niet heeft gekozen voor instemmingsrecht omdat er dan deels sprake zou zijn van medebestuur. Zij vragen de regering om de onwenselijkheid hiervan nader toe te lichten.
Zoals eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, heeft in de onderwijsgemeenschap ieder zijn rol. De raad van toezicht neemt benoemingsbesluiten, is werkgever, en de medezeggenschapsorganen zijn daarbij kritische gesprekspartners. Het is verstandiger om die rollen niet te vermengen en om de verantwoordelijkheden zuiver te houden. Het bestuur c.q. de raad van toezicht is verantwoordelijk voor benoemingen en kan daarop ook worden aangesproken; het medezeggenschapsorgaan niet.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om de beslissing nader toe te lichten om medezeggenschapsorganen geen verbreed informatierecht te geven, en daarbij in te gaan op de mogelijke negatieve gevolgen van het vastleggen van een verbreed informatierecht.
De mogelijkheid van het verbreden van het informatierecht is onderzocht naar aanleiding van de aangenomen motie van het lid Jadnanansing (PvdA) van de Tweede Kamer van 23 april 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 33 495, nr. 49), die verzocht de formulering van de bepaling in de WHW aan te passen door op te nemen dat de raad alle inlichtingen moet krijgen die deze raad zelf «nodig acht», als vervanging van «nodig heeft». Op die manier zou worden voorkomen dat het medezeggenschapsorgaan informatie wordt onthouden.
De regering onderschrijft het belang van informatie voor het uitoefenen van de taak van medezeggenschap en steunt nadrukkelijk de gedachte achter de motie van het voorkomen van achterhouden van informatie door besturen. Ingevolge de WHW, de WEB en de WMS heeft het medezeggenschapsorgaan al recht op alle relevante informatie die nodig is voor het uitoefenen van zijn taak en is al sprake van een verbreed informatierecht. Het is de verantwoordelijkheid van het medezeggenschapsorgaan en het bestuur dat de relevante informatie beschikbaar is. Indien het medezeggenschapsorgaan in de huidige situatie bepaalde informatie relevant vindt maar die niet ontvangt, kan het orgaan daar nogmaals om verzoeken en staat uiteindelijk ook de weg naar de geschillencommissie open («nalevingsgeschil»). Een aanpassing van dit recht zou de positie van het medezeggenschapsorgaan in de praktijk daarom niet veranderen. Met de huidige bepaling, zo blijkt uit ook uit de jurisprudentie, wordt reeds bereikt wat door de motie wordt beoogd. Hier komt bij dat de formulering zoals opgenomen in de WHW overeenkomt

met die in de Wet op de ondernemingsraden (Wor).De regering ziet vooralsnog geen aanleiding af te wijken van de Wor.

6. Overig

De leden van de VVD-fractie vragen op welke manieren het afnemend beroepenveld, en de regio/omgeving een rol heeft in het beleid van een school of instelling, sector of op stelselniveau en welke ontwikkeling de regering hierin ziet naar de toekomst toe.
De betrokkenheid van het afnemend beroepenveld en de regio op het onderwijs is van belang. Deze krijgt in de verschillende sectoren, gelet op de eigenheid van de sector, op verschillende manieren vorm. In het middelbaar beroepsonderwijs is het bedrijfsleven van oudsher al een belangrijke sturende factor. Op basis van een kwalificatiedossier – landelijk samengesteld door het onderwijs en het bedrijfsleven – hebben onderwijsinstellingen en bedrijven de ruimte om een opleiding op hun eigen manier vorm te geven. Ze kunnen gezamenlijk het opleidingsprogramma, de beroepspraktijkvorming en de examinering invullen. Het ministerie versterkt de regionale focus van het mbo verder met het regionale investeringsfonds en met de recent aangenomen wijziging van de kwalificatiestructuur. Deze ontwikkeling zal in de toekomst aan belang winnen. Er is bijvoorbeeld regelgeving in de maak om het regionale initiatief verder te versterken door – vooralsnog op experimentiële basis – de mogelijkheid te bieden om op regionaal niveau innovatieve opleidingen samen te stellen buiten de gebaande paden.
In het hoger onderwijs heeft de regering in de Strategische Agenda benadrukt dat er eveneens sprake moet zijn van een goede verbinding van het onderwijs met de arbeidsmarkt. Op verschillende manieren wil de regering stimuleren dat instellingen die verbinding met de arbeidsmarkt versterken en ook op deze manier studenten een rijkere leeromgeving bieden. Hierbij wordt ingezet op: een actiever alumnibeleid, meer werken met praktijkdocenten en gastdocentschappen, faciliteren van meer stages (vooral in het WO), alumni betrekken bij voorlichting over de arbeidsmarktkansen en -mogelijkheden van hun opleiding. Daarnaast is de arbeidsmarktrelevantie ook een belangrijk punt bij de ontwikkeling van nieuw onderwijsaanbod. Instellingen dienen zich te vergewissen van de potentiële beroepsprofielen en arbeidsmarktperspectieven voor de afgestudeerden van hun onderwijsaanbod. Ten slotte is er aandacht voor de specifieke problematiek van sectoren via sectorplannen, sectorale analyses en verkenningen, zoals het Sectorplan Natuur- en Scheikunde en het Sectorplan hbo-techniek. Voor het verbeteren van de samenwerking in de regio ten behoeve van een betere doorstroom in het onderwijs en aansluiting op de arbeidsmarkt komt- vanuit het studievoorschot – op termijn structureel 30 miljoen euro per jaar beschikbaar.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot de governancecodes van de onderwijs sectoren.
De governancecodes zijn sinds de start van de Agenda versterking bestuurskracht allemaal aangevuld en bijgewerkt en sluiten daarmee aan op de voornemens zoals die in de Agenda zijn afgesproken.
De governancecodes worden minimaal jaarlijks gemonitord en indien daar aanleiding voor is, aangepast en verder verduidelijkt of aangevuld.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wat de stand van zaken is met betrekking tot een register en scholing van toezichthouders.
In de onderwijssector bestaat er geen voornemen om te komen met een register van toezichthouders.
De sector werkt wel aan een systeem van permanente educatie voor toezichthouders. Hierbij zullen verschillende eisen worden gesteld aan

zowel de benodigde opleidingen, het aantal jaarlijks door bestuurders te behalen punten en overige voorwaarden.

Zijn er relevante ontwikkelingen in externe verslaglegging, relevant voor bestuurskracht, zo vragen de leden van de VVD-fractie.
Voor de inrichting van het jaarverslag, inclusief de jaarrekening, gelden de vereisten zoals vastgelegd in de Regeling jaarverslaggeving onderwijs (RJO). Omdat tijdens de begrotingsbehandeling 2013 bleek dat de openbaarmaking van de volledige jaarrekening, een essentieel onderdeel van de verantwoordingsprocedure, onvoldoende was verankerd, is dat bij de aanpassing van de regeling in 2014 alsnog rechtgezet. Ook is de noodzaak tot openbaarmaking in de verschillende overleggremia in 2014 aan de orde geweest en in de Nieuwsbrief jaarverslaglegging onderwijs is hier in 2014 een artikel aan gewijd en is aangedrongen op onverkorte openbaarmaking van de jaarcijfers. De VSNU en de hogescholen hebben in dat kader al vanaf 2014 hun jaarverslagen op hun website geplaatst. De MBO Raad monitort de openbaarmaking en in het po en vo zijn afspraken vastgelegd in de Code Goed Bestuur. Ook in de governancecodes is opgenomen dat de financiële gegevens openbaar gemaakt moeten worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering in verband met het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting kan aangeven wat zij als hoofdlijn beschouwt. Zou dat ook een deelbegroting van een faculteit kunnen zijn?
De begroting van de instelling geeft inzicht in de concreet voorgenomen besteding van de middelen. Daaraan vooraf gaat een vaststelling van de hoofdlijnen van de begroting. Voor het hoger onderwijs is in de Wet studievoorschot hoger onderwijs (Wet van 21 januari 2015, Stb. 50) vastgelegd dat daaronder ten minste moeten worden verstaan: de door het bestuur beoogde verdeling van de middelen voor het begrotingsjaar op basis van de verdeelprincipes ten aanzien van de beleidsterreinen onderwijs, onderzoek, huisvesting en beheer, investeringen en personeel. Dat betekent dat er in ieder geval instemmingsrecht geldt op het niveau waar deze onderdelen uiteen gezet worden. Waar het uiteenzetten niet op instellingniveau gebeurt maar op faculteitsniveau, geldt het instemmingsrecht op faculteitsniveau; waar het op instellingsniveau gebeurt, geldt het op instellingsniveau. Als de instelling het in het begrotingsproces vastlegt, kan er op hoofdlijnen van de deelbegroting instemmingsrecht worden gegeven. De specifieke werkwijze en administratieve processen verschillen per instelling, en daarom is de instelling vrij om dit samen met de medezeggenschap vorm te geven.

Heeft de regering een beeld van de hoeveelheid instellingen die de hoofdlijn van de begroting voor het komend jaar uitgewerkt en voorgelegd hebben ter instemming, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.
Het beeld van de regering is dat op de hogescholen de hoofdlijnen van de begroting, of vaak zelfs de volledige begroting, ter instemming aan de medezeggenschap worden voorgelegd. Bij de universiteiten is het beeld dat alle universiteiten de hoofdlijnen van de begroting ter instemming voorleggen aan de medezeggenschapsorganen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan uitleggen wat die hoofdlijnen precies zijn.
In de hierboven al genoemde Wet studievoorschot hoger onderwijs is vastgelegd dat daaronder ten minste moeten worden verstaan: de door het bestuur beoogde verdeling van de middelen voor het begrotingsjaar op basis van de verdeelprincipes ten aanzien van de beleidsterreinen onderwijs, onderzoek, huisvesting en beheer, investeringen en personeel.

Waarom is er geen instemmingsrecht geregeld op de aparte begrotingshoofdstukken, zo vragen de leden van de SP-fractie.
De regering bepaalt niet hoe de begroting van hogescholen en universiteiten is opgebouwd. Het doel is immers meer inspraak en niet allerlei administratieve voorschriften. Daarom is bepaald voor welke beleidsterreinen de door het bestuur beoogde verdeling van middelen in ieder geval in de hoofdlijnen moeten zijn opgenomen. Het gaat dus om het integrale beeld van de koers van de instelling. De verdere invulling van wat tot de hoofdlijnen van de begroting moet worden gerekend, wordt aan de instellingen overgelaten, zodat het systeem (zoveel mogelijk) kan aansluiten bij de specifieke werkwijze en administratieve processen van de individuele instelling, en bij de inhoudelijk strategische keuzes in het instellingsplan.

De leden van de SP-fractie vragen wat de reactie van de regering is op dat zij een grote kostenpost voor onderwijsinstellingen voorzien, met name omdat er voor de medezeggenschaporganen meer gefaciliteerd moet gaan worden ten aanzien van professionalisering, vergoeding van gemaakte kosten, enzovoort. Krijgen scholen hiervoor extra bekostiging of moeten zij dit uit bestaande middelen betalen, en gaat in het laatste geval dit dan niet ten koste van andere, onderwijs gerelateerde zaken, zo vragen deze leden.
Er is niet sprake van hogere facilitering. Zowel volgens het huidige als het voorgestelde recht gaat het om vergoeding van kosten die «redelijkerwijs nodig/noodzakelijk» zijn. Het enige dat wijzigt, is de manier waarop de aanspraak ontstaat. Dat loopt niet langer via de faciliteitenregeling: er ontstaat een rechtstreekse aanspraak van de medezeggenschapsraad op de benodigde middelen. Extra bekostiging is om die reden dan ook niet noodzakelijk.

De leden van de D66-fractie vragen de regering de opmerking, dat met het invoeren van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting materieel invulling is gegeven aan de motie Jadnanansing/Van Meenen (Kamerstukken II, 2013/14, 33 495, nr. 50) over het verschaffen van een plaats van de studentassessor in het hoger onderwijs, nader toe te lichten. Is de regering het eens dat het betrekken van studenten in een vroeg stadium bij het instellingsbeleid iets anders is dan instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting, zo vragen deze leden.
Genoemde motie verzoekt de regering de studentassessor een plaats te geven in het gehele hoger onderwijs. Met een wettelijke verplichting tot een studentassessor zou er volgens de motie van de kant van studenten in een vroeg stadium inspraak zijn bij het instellingsbeleid en zou die inspraak het beleid kunnen versterken. Door in de plaats van een verplicht te stellen studentassessor het versterkt initiatiefrecht te introduceren (de regering ging daarop eerdere in deze nota naar aanleiding van het verslag al in), zijn de medezeggenschapsorganen al in de positie gebracht om in een vroeg stadium betrokken te zijn bij het beleid van de instelling inzake studentaangelegenheden. Met de invoering van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting is deze positie verder versterkt, omdat er nu ook instemming is op de middelen die voor dit beleid worden uitgetrokken. Bovendien stelt het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting niet slechts één enkele student, maar de gehele vertegenwoordiging van studenten en docenten in de gelegenheid in een vroeg stadium mee te praten over het beleid van de instelling. Het betrekken van studenten in een vroeg stadium bij het instellingsbeleid is inderdaad niet hetzelfde als instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Het vroegtijdig betrekken is het doel, instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting is het middel. Een en ander laat onverlet dat binnen een instelling in aanvulling op het bovenstaande ook andere vormen van

inspraak vorm kan worden gegeven, bijvoorbeeld in de vorm van een studentassessor.

De regering hoopt hiermee voldoende te zijn ingegaan op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat vergezeld van een nota van wijziging.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker